الوجيز فى
النظم الادارية

تأليف

دكتور
محمد طه بدوى
استاذ العلوم السياسية

دكتور
محمد طلعت الغنيمى
مدرس العلوم السياسية

بكلية التجارة فى جامعة الاسكندرية



الناشر
دار المعارف بمصر

مطبعة معهد دون بوسكو
تليفون ٢٧٥٩٣ بالإسكندرية

هـذه مذكرات موجزة فى مادة الإدارة العـامة ، وضعنـاها لطـلاب السنة الثـانيـة بكليـة التجـارة فى جامعـة الاسكـندرية ، تمكينا لهم وتيسيرا عليهم ، والله يتم نوره .

الاسكندرية فى سبتمبر ١٩٥٧

فصل تمهيـــدي

فى

تقدمة الدراسة ومعنى « الادارة العامة »

تقـــدمة

يكاد يكون علم الإدارة العامة وليد جيلنا فهو أحدث ثمار أنتجتها دراسات العلوم السياسية . ذلك أن الإدارة – رغم أنها من أظهر وجوه الدولة كما سنرى – إلا أنها لم تحتل مكانة من اهتمام الكتاب والباحثين إلا مؤخرا .

ولعل الذى أخر ظهور علم « الإدارة العامة » يرجع إلى تطور وظيفة الدولة لأن فلسفة كل عصر – كما قال هيجل – ليست سوى روح ذلك العصر . فطبيعى فى عصور تكون فيها وظائف الدولة بسيطة غير معقدة أن يتجه جل اهتمام الفقهاء إلى دراسة طبيعة الدولة ومدلول السيادة وأن يدور التساؤل عمن له حق صناعة القانون – أما تطبيق القانون فكان مسألة جزئية لا تشغل بال الكثيرين لأن هذا التطبيق ما كان ليثير من الجدل أو تعترضه من الصعاب ما يلفت الأنظار إلى معالجته بارساء قواعد علم يدرس هذه المشاكل .

فلما تعددت وظائف الدولة وتعقدت وسهلت المواصلات وسائل الارتباط والاتصال دعت الضرورة إلى محاولة وضع قواعد لتنظيم نشاط الدولة فى داخل إقليمها – وكانت هذه القواعد هى الأسس الأولى لعلم الإذارة العامة .

والحق أن أوربا – بل والملكيات القوية المطلقة – هى التى يرجع إليها الفضل فى خلق علم الإدارة العامة وتنسيق نظم للادارة العامة تضبط نشاطها الداخلى . وهذا أمر منطقى إذ ليس من السهل أن يبدأ هذا الإبتداع فى دول ديمقراطية لابد فيها من أن تناقش النظم المقترحة وأن توضع تحت مجهر الجدل فى حين كان الأمر سهلا بالنسبة للحاكم المطلق إذ ما يمليه – إذا اقتنع

بسلامة تنظيم معين – إلا أن يصدر أمرا باجراء هذا التنظيم فيأخذ مجاله إلى التطبيق الفورى . فلا عجب – وهذه هى الحقيقة – أن نقول إن بروسيا فى عهد فردريك الأكبر ومن خلفه ، وفرنسا فى عهد نابليون هى التى سبقت دول العالم إلى وضع أسس علم « الإدارة العامة » . ولم تستجب بريطانيا إلى هذه الضرورة إلا على مهل ، أما الولايات المتحدة الأمريكية فقد ظلت بعيدة عن هذا المجال من الدراسة إلى أواخر القرن الماضى حيث هبت فيها صيحات قوية – تصدرها رئيسها الراحل ودرو ولسن عندما كان استاذا جامعيا – لاقتباس النظم الإدارية الفرنسية والألمانية والعمل على أقلمتها بظروف البيئة الأمريكية .

والذى ينعم النظر فى طابع الإدارة العامة اليوم يجد أنها أصبحت تتميز بظاهرة لم تكن لها فى القديم ، ألا وهى ظاهرة البيروقراطية . فالإدارة العامة اليوم ذات طابع بيروقراطى واضح إلى حد دعى André Pieltre إلى أن يقول إن الجماعات تبدأ بنظم ذات طابع دينى وتنتهى بنظم ذات طابع بيروقراطى
Les Sociétés naissent dans la religion et finissent dans la bureaucratie.

والبيروقراطية لفظة ابتدعها الاقتصادى الفيزيوقراطى Vincent de Gourmay سنة ١٧٤٥ متأثرا فى هذا بمذهبه الذى يفضل سيادة الطبيعة على سيادة البشر ، ذلك أن بيروقراطية كلمة مركبة من جزئين هما : Bureaux أى مكتب ، Cratie وتشير إلى معنى القوة والسلطة . فهو بذلك يريد أن يصف الإدارة بأنها تتميز بتعسف المكاتب وجورها ، وهو لازال يجد صداه فى الرأى العام إلى وقتنا هذا إذ قلما تذكر الإدارة أو يكون الموظفون محل حديث إلا وتضمن الذكر أو الحديث نقدا لتعسف الإدارة وجور موظفيها سواء بحق أو بغير حق . ولعل هذا هو الذى دعى البعض إلى محاولة محاربة ظاهرة البيروقراطية ولكنهم فشلوا فى ذلك وانتهى الصراع بأن ابتلعت البيروقراطية خصومها . ويكفى أن نقول إن كل محاولة للرقابة أو التنسيق أو الإشراف

أو ما إلى ذلك إنما تحتاج إلى انشاء مكاتب جديدة الأمر الذى يوطد مظاهر البيروقراطية بدلا من أن يحطمها .

ويبدو لنا أن ما يوجه من نقد إلى البيروقراطية يرجع فى أغلبه إلى أن القوانين — فى تطبيقها — لا يمكن أن تقابل حاجة كل مواطن بذاتها لأن الإدارة لا يمكنها أن تكون كالحائك الذى يحيك لكل شخص لباسا على مقاسه . وقد حاول علم الإدارة التغلب على هذا النقد إلى حد ما بنظام اللامركزية حيث يمكن للهيئات المحلية أن تقدر — على نحو أكثر مقاربة للعدالة — مصالح المواطنين الشخصية ، ومن ثم وجدت سلطات مركزة وسلطات موزعة على نحو ما سنرى فيما بعد . ولما كانت البيروقراطية تقوم عملا على موظفين يمارسون مهام أعمالهم عادة وهم جلوس على مكاتب — ومن هنا نشأت التسمية — فقد أصبح علم الإدارة العامة يهتم لشئون هؤلاء الموظفين من حيث هم عمال الإدارة العامة .

وطبيعى والإدارة فى ممارستها لنشاطها كثيرا ما تقوم بينها وبين الجمهور علاقات — والجمهور ينظر إلى الإدارة فى كثير من الأحيان على أنها تميل إلى التعسف والجور كما قلنا — طبيعى أن يهتم علم الإدارة العامة برسم قواعد لرقابة الإدارة فى نشاطها ومحاسبتها على ما قد ترتكبه من أخطاء .

وهكذا تجمعت لعلم الإدارة موضوعات واندرجت تحت عنوانه دراسات هى التى سنعرضها بايجاز فى فصول هذا الكتاب ، ومن الطبعى أن نقدم لهذه الدراسة بتحديد مدلول « الإدارة العامة » الذى نعنيه هنا .

مدلول « الإدارة العامة » فى دراستنا هذه :

يقصد بالادارة العامة صورة من صور السلطة التنفيذية توصف بها الأخيرة عند مباشرتها لاختصاصاتها الإدارية ، فتعبير « السلطة التنفيذية »

تعبير عام يعنى مدلولا واسعا تندرج تحته مدلولات أخرى هى : السلطة الحكومية والسلطة الادارية والسلطة القضائية .

ولكن ما هو المعيار الذى يمكن على أساسه أن نصف السلطة التنفيذية بواحد من الأوصاف الثلاث السابقة ، متى نقول انها حكومة أو إدارة أو قضاء ؟

قد تسهل هذه التفرقة لو اعتمدنا على معيار شكلى وذلك بالرجوع إلى الهيئة التى صدر عنها هذا التصرف ، فان هو صدر من الحكومة فهو مباشرة للسلطة الحكومية وان صدر عن الهيئات الإدارية فهو مباشرة للسلطة الإدارية وان صدر عن القضاء فهو مباشرة للسلطة القضائية ، ولكن هذا المعيار الشكلى معيار غير دقيق لأن بعض الهيئات التى يصدر عنها تصرفات قد تختلف فى جوهرها عن شكلها فمثلا سلطة الرئيس فى الغاء قرارات مرؤوسه بناء على تظلم رفع إلى الرئيس من أحد أفراد الجمهور هى سلطة قضائية فى مادتها إدارية فى شكلها ، وإذن فلا يمكن هنا أن يقال إن اقرار الالغاء هو مباشرة لسلطة إدارية الا من الناحية الشكلية فحسب أى لأنه صدر من رئيس إدارى بينما هذا القرار فى موضوعه هو قضاء فى تظلم ، أى هو مباشرة لسلطة قضائية من الناحية الموضوعية لأن موضوع القرار قضاء .

لهذا اجتهد الفقهاء فى البحث عن معيار موضوعى للتفرقة بين هذه المظاهر الثلاث من نشاط السلطة التنفيذية .

فقال بعض الفقهاء بأن اختصاصات الحكومة هى التى تتناول بعض مصالح الدولة العامة فى الداخل والخارج ويكون موضوعها داخلا فى نطاق القانون الدستورى .

ويرى آخرون أن الوظيفة الحكومية هى التى تتناول تصريف الشئون الاستثنائية المتعلقة بالوحدة السياسية للدولة ومصالحها الوطنية الكبرى أما الوظيفة الإدارية فتشمل فى جوهرها القيام بالشئون العادية للجمهور .

ويذهب فريق ثالث إلى أن أعمال الحكومة تتناول أحكام الدستور ونشاط السلطات العامة والعلاقات بين السلطات العامة داخل الدولة وبين الدولة من جهة وغيرها من الدول الأخرى ، أما الادارة فتتناول التطبيق اليومى للقوانين والاشراف على العلاقات بين الأفراد والادارات المختلفة من ناحية وبين هذه الادارات وبعضها البعض من ناحية أخرى .

لكن هذه التعريفات تعتمد جميعها على معايير غامضة غير محددة بسبب دقة التفرقة وصعوبة ايجاد معيار جامد لها ، ولذا يمكن أن نقول إن الحكومة والادارة بجمعها سلم واحد درجاته العليا هي الحكومة ودرجاته الدنيا هي الإدارة ، فالحكومة تختص بالشئون الأكثر خطورة كابرام المعاهدات وإعلان الحرب أما الادارة فتقوم بالشئون الأقل خطورة التى ما كان النشاط الخاص ليكفى عادة لاشباعها بطريقة مرضية لو أنها تركت له ، ومثل ذلك ترتيب المصالح العامة وتولية وعزل الموظفين .

وإذا اتخذنا من التجنيد مثلا لتوضيح الفرق بين السلطتين — الحكومية والادارية — يمكن أن نقول إن حق الدولة فى فرض التجنيد الاجبارى يعتبر مباشرة لسيادتها أى لسلطتها الحكومية ، أما تنظيم التجنيد وتنظيم الجيش فتقوم به فى حدود سلطتها الادارية .

أما السلطة القضائية فهى وظيفة الفصل فى الخصومات بحكم ملزم لأطراف النزاع ، وعلى هذا حيث تكون مهمة السلطة التنفيذية أن تتدخل فى مركز قانونى لتطبق عليه قاعدة قانونية عن طريق حكم ملزم فان هذه المهمة تدخل فى الوظيفة القضائية أى تعتبر مباشرة للسلطة القضائية .

ومن ثم يمكن تعريف « الإدارة العامة » اجمالا بأنها مجموعة الهيئات والسلطات التى تضطلع بمختلف مظاهر تدخل الدولة فى حياة الجماعة على أساس الأهداف التى تحدد السلطة السياسية علاماتها وفى حدود النطاق الذى ترسمه هذه السلطة السياسية وبالوسائل التى تقررها .

وقد مرت الإدارة فى مظاهر نشاطها وتدخلها بمراحل ثلاث لا يمكن أن نفرقها بتاريخ محدد ولكنها تتابعت المرحلة تلو الأخرى .

(ا) والمرحلة الأولى هى المرحلة الحرة أو الفردية حيث كانت فكرة الفردية متغلبة مما ترتب عليه اتساع نطاق حرية الأفراد وحرية التجارة والصناعة ، ولذا كان دور الدولة فى هذه المرحلة ضئيلا فكان كل ما عليها أن تحافظ على الظروف التى تضمن الحرية الواسعة ولذا كانت تسمى بالدولة الحارسة Etat gendarme للدلالة على أن أهم ما كان يطلب من الدولة هو حفظ النظام أى كانت ذات صفة إدارية بحتة وكان يسهل معرفة من هو الموظف العمومى ومن ليس موظفا عموميا .

(ب) ولكن الدولة انتقلت إلى مرحلة ثانية هى الحرية الموجهة ذلك أن الحرية الواسعة النطاق ليست دائما حسنة من حسنات المجتمع بل قد تكون عاملا من عوامل نقض قواعده ولذا تصارعت الحرية والعدالة وانتهى الأمر بأن بدأت الدولة تستعمل سلطاتها العامة فى وضع حدود لنشاط أفرادها دون أن تحل محلهم فى هذا النشاط فهى مثلا التى تضع شروط تنظيم المشروع ولكنها تترك أمر تنفيذه لشخص آخر كأن تضع شروط العمل ونسبة الأرباح لأن هذا لازم فى علاقة العامل برب العمل أو فى علاقة المستهلك بالمنتج .

(حـ) ثم وصلت الدولة إلى مرحلة ثالثة أصبحت تتدخل فيها بنفسها فى النواحى الاقتصادية والصناعية المختلفة وان لم يوجد حتى الآن مذهب دقيق يحدد أسس تدخل الدولة ولكن الذى برر هذا التدخل هو أن الحرية ، حتى إذا وجهت ، كثيرا ما تؤدى إلى إيجاد عدم توازن بين الانتاج والاستهلاك وهو ما يترجم عنه عملا بالأزمات الاقتصادية التى تؤثر على الجماعة بأسرها . وهكذا أصبحت الدولة منتجا وتاجرا ومنظما للدورة وتوزيع المواد الأولية ... ألخ .

وهكذا استدبرت الادارة مسلك المذهب الفردى لتسير فى طريق المذهب الاشتراكى تلح عليها فى ذلك ضرورات الحياة الحديثة ، ذلك أن المذهب الحر قد يكون مقبولا فى أوقات الرخاء حيث تتوفر المواد الأولية وتفيض الحاجات الضرورية أما إذا حزب الأمر وحلت الأزمات فان مبادىء المذهب الحر تقدم الضعفاء فريسة سائغة للأقوياء الأمر الذى يجعل تدخل الدولة أمراً محتوما .

ولما كان العالم يكاد ، منذ الحرب العالمية الأولى ، لا يفيق من أزمة الا لتصرعه أزمة أخرى فقد تعددت مظاهر تدخل الدولة وتباينت وشملت ميادين كانت قاصرة على النشاط الخاص وغزت أنطقة كانت وقفا على الأفراد ، واتسع هذا النطاق إلى حد جعل الكثير من فقهاء الدراسات الادارية يقررون أن الدولة لم تعد سوى مجموعة من مرافق عامة وأن الحكام عدوا مجرد مديرين ومدبرين لهذه المرافق العامة ، والفقهاء فى ذلك قريبون من الحقيقة لأن اشراف الدولة على المرافق العامة هو ، فى الوقت الحاضر ، أهم واجبات الادارة وليست واجباتها الأخرى سوى تكملة لهذا الواجب ثم هى بعد ذلك لا تعدم صلة تربطها به ، وما السلطان الذى تتصف به الإدارة الا وسيلة لتحقيق خير الجماعة بشتى الوسائل التى تقف عند قمتها المرافق العامة ، فلا غرو ، والحال هذه ، أن تساير الإدارة المصرية هذه الروح وأن تستقر البلاد على دستور اشتراكى النزعة إلى حد بعيد .

ونسوق مثلا لما نقول الهيئة الدائمة لاستصلاح الأراضى البور التى تقوم ببحث وتنفيذ المشروعات التى تعمل على استصلاح الأراضى البور ووزارة الدولة لشئون التخطيط ، ومهمتها بحث وتنسيق ورسم السياسة العامة للعمران والاقتصاد . والمعاونة على الوصول بها إلى الحد الأعلى من الكفاية والنجاح .

وقد صحب اتساع نشاط الإدارة وولوجها ميادين النشاط الفردى الخاص العدول عن كثير من قواعد القانون الإدارى وافساح المجال لتطبيق قواعد

القانون الخاص لا سيما بالنسبة للمرافق العامة ذات الصفة الاقتصادية ، ووجد بجانب المال العام أموال خاصة تطبق بشأنها قواعد القانون المدنى .

منهج الدراسة :

وسنتولى ، فى المباحث التالية ، دراسة الإدارة العامة دراسة عملية تفصيلية من حيث شروط انشائها وظروفها وتكوينها وأساليب العمل بها فهى دراسة أقرب إلى العلوم الإدارية منها إلى القانون الإدارى الذى يهتم باستنباط القواعد التى تحكم نشاط الإدارة والقضاء الذى يفصل فى منازعاتها.

ونظرا لأن دراسة الإدارة فى هذا المعنى تقتضى معالجة تكاد تكون وصفية لكيفية ممارسة الإدارة لنشاطها وكيف توزع سلطاتها ووسيلة حصولها على أموالها وقواعد إدارة هذا المال وما تخضع له الإدارة من رقابة فى قيامها بهذا كله فاننا سنعالج فى هذه الدراسة الموضوعات التالية : —

أ — نشاط الإدارة العامة (المرافق العامة).
ب — تنظيم الإدارة العامة (المركزية واللامركزية) .
حـ — أموال الإدارة العامة.
د — وسائل الرقابة على الإدارة العامة :

الفصل الأول

فى

نشاط الإدارة العـــامة

« المرافق العامة »

ويتضمن الفروع التالية :

الفرع الأول : فى تعريف المرفق العام .

الفرع الثـانى : فى أنواع المرافق العامة .

الفرع الثالث : فى انشاء المرافق العامة وتنظيمها والغائها .

الفرع الرابع : فى المبادىء التى تحكم سير المرافق العامة ؛

الفرع الخامس : فى طرق إدارة المرافق العامة .

الفرع الاول
فى
تعريف المرفق العام

يستعمل تعبير « مرفق عام » للدلالة على أمرين :

فهو قد يدل على النشاط ذاته موضوع المرفق العام فيقال مرفق التعليم مثلا (وهذا هو المدلول الموضوعي للتعبير) ، وهو قد يدل أيضا على الهيئة التى تتولى هذا النشاط وبهذا المعنى نقول مرفق الجامعة مثلا (وهذا هو المدلول الشكلى للتعبير) ، وان كان الميل يتجه إلى قصر مدلول هذا التعبير على النشاط ذاته سواء كان نشاطا مباشرا بتقديم خدمات عامة مباشرة للجمهور أو كان نشاطا غير مباشر وذلك بحسن تنظيم الهيئات العامة وما يترتب على ذلك من فائدة للمجتمع .

ولدينا فى اللغة الإدارية المصرية تعبيران لأداء المعنيين إذ تستعمل عبارة « المرافق العامة » للدلالة على المعنى الموضوعى وعبارة « المصالح العمومية » للدلالة على الهيئة التى تتولى النشاط .

وقد أثار تعريف المرفق العام جدلا بين الفقهاء يرجع سببه إلى الاهتمام المتزايد الذى تحتله فكرة المرفق العام والأشكال المتباينة التى تتخذها والى المدلولين المختلفين للعبارة ، فالبعض ينظر إلى موضوع النشاط نفسه فيأخذ بتعريف موضوعى ، بينما ينظر البعض الآخر إلى الهيئة الإدارية فيأخذ بتعريف شكلى .

ويمكن تقسيم التعريفات إلى قسمين : تعريفات موسعة وتعريعات مضيقة .

أما أصحاب التعريفات الموسعة فيرون أن المرفق العام هو كل نشاط تباشره هيئة عامة بقصد اشباع حاجة ذات منفعة عامة . أى أنهم يكتفون بتوافر عنصرين إذا تحققا كان هناك مرفق عام ألا وهما :

آ — عنصر تنظيمى ، هو أن يكون النشاط بتوجيه هيئة عامة وتحت مسئوليتها المالية ولو جزئيا .

وهذا العنصر هو الذى يميز المرافق العامة عن المشروعات الخاصة التى تحقق نفعا عاما .

ب — عنصر موضوعى ، هو أن يكون الغرض من النشاط منفعة عامة .

وهذا العنصر هو الذى يميز المرافق العامة عن مشروعات الإدارة الخاصة ، إذ لو كان الغرض من المشروع هو مجرد تحقيق الربح لأصبح مرفقا خاصا .

وقد أراد بعض فقهاء هذا الرأى تحديد التعريف على نحو أكثر دقة فقالوا إن المرافق العامة هى التى تزود بتصرفات ذات منفعة عامة . ولكن الأخذ بفكرة التصرفات بدلا من فكرة الحاجات العامة أمر غير صحيح لسببين :

١ — بعض المشروعات الخاصة التى ليست لها صفة المرفق العام يمكن أن تزود بتصرفات ذات منفعة عامة .

٢ — بعض المرافق العامة لا يفهم كيف يمكن أن تزود بتصرفات كالمرفق العام الخاص بالأمن مثلا .

أما أصحاب التعريفات المضيقة فلا يكتفون بالعنصرين السابقين بل يضيفون عنصرا ثالثا هو خضوع المشروع لنظام قانونى معين (هو النظام

الإدارى الذى يخول الإدارة سلطات خاصة وامتيازات استثنائية تختلف عما يتمتع به الأفراد فى معاملاتهم القانونية) بحيث يعتبرون خضوع المشروع لهذا النظام القانونى شرطا لازما لتوافر صفة المرفق العام .

ولكن أصحاب هذه التعريفات المضيقة نسوا أمرا هاما وهو أن المرافق ليست مقسمة ، بحسب القانون الوضعى الحالى ، إلى قسمين جامدين أحدهما يخضع للقانون العام فحسب والثانى يخضع للقانون الخاص فقط بل هناك مرتبة متوسطة بين هاتين المرتبتين تخضع فيها المرافق لنظام قانونى مختلط يجمع بين القانون العام والقانون الخاص ومثلها المرافق ذات الصفة الصناعية أو التجارية فهى مرافق وان كانت تهدف إلى اشباع مصلحة عامة الا أنها تهتم فى ذات الوقت بالدخل والربح المالى ولذلك تخضع لبعض أحكام القانون المدنى .

وإذن فالمرافق ذات الصفة الصناعية أو التجارية لا تخضع تماما للنظام الخاص بالمرافق العامة فى الحدود التى يراها أصحاب التعريفات المضيقة ولكنها على كل حال تخضع لبعض أحكام هذا النظام فمن أى نوع نعتبرها ؟ هل هى مرافق عامة أم خاصة ؟ لا يمكن طبعا أن ننكر على هذه المرافق صفة المرافق العامة — على نحو ما سنرى الأمر الذى يوضح عجز التعريفات المضيقة عن أن تعطى فكرة كاملة عن تعريف المرافق العامة .

ولذا نرى الأخذ بالتعريفات الموسعة فى صياغة أكثر دقة فنعرف المرفق العام بأنه « مشروع ذو منفعة عامة يقوم بوظيفته باطراد وانتظام تحت اشراف وتوجيه شخص من أشخاص القانون الإدارى » .

وبذلك تكون إرادة الدولة هى الفيصل فى معرفة ما إذا كان المرفق عاما أم خاصا لأن لها وحدها أن تقدر — تبعا للاعتبارات السياسية التى تراها — ما إذا كانت منفعة ما يجب اشباعها عن طريق مرفق عام أم لا ، والسلطة العامة هى التى تحدد أن نشاطا ما قد أصبح يباشر عن طريق مرفق عام ، فاذا

ثار نزاع فى خصوص طبيعة المرفق يمكن للقاضى أن يهتدى فى خصوصه بقرائن تدل على نية الإدارة نجملها مثل الرجوع إلى النص الخاص بتنظيم المرفق فان ذكر أنه مرفق عام فهو مرفق عام ، أو إلى مجموعة القواعد التى تنظم سير المرفق فاذا كان قد منح بعض وسائل القانون العام كنزع الملكية أو فرض ضرائب مثلا فهو مرفق عام .

أو الرجوع إلى مدى سلطة الهيئة العامة على المشروع فان كانت مثلا هى صاحبة الرأى الأعلى والكلمة النهائية فى إدارة المشروع أو كان لها الاشتراك فى عضوية مجلس الادارة فالمشروع مرفق عام وهكذا .

ويترتب على الأخذ بهذا الرأى — الذى يضع الفيصل فى إرادة الإدارة — أمران : —

الأول أنه لا يمكن اعتبار كل مشروع يؤدى خدمة عامة للجمهور أو يستهدف هذه الخدمة العامة مرفقا عاما .

الثانى : ليس هناك نشاط يدخل بطبيعته فى نطاق المرافق العامة ، أو بتعبير آخر ليس هناك مرفق عام بطبيعته كما كان يقال خطأ فيما مضى سعيا وراء الحد من تدخل الدولة بقدر الامكان .

ودليل ذلك أن القضاء فيما سبق كان لا يعتبر المسرح البلدى مرفقا عاما على أساس أن الفن شأن خاص وليس شأنا عاما ثم أصبح يعتبره الآن مرفقا عاما لأنه يكفى أن تكون هناك منفعة عامة ولا يشترط أن تكون هناك ضرورة عامة.

بل قامت نظرية جديدة هى نظرية المرافق العامة المضمرة ، وتتلخص فى أن للادارة أن تعتبر النشاط الذى يمثل منفعة عامة ذات درجة واضحة من الكفالة ولم يصدر قانون باعتباره مرفقا عاما ، لها أن تعتبر هذا النشاط مرفقا عاما وتبعا لها أن تفرض على الشخص الذى يديره التزامات المرافق العامة كأن تفرض على شركة نقل مشترك تعريفة معينة مثلا بيد أن هذه نظرية لها خطورة أن تمنح للادارة سلطة تشريعية .

الفرع الثاني
فى
أنواع المرافق العامة

يمكن أن تتعدد أنواع المرافق العامة بتعدد الزاوية التى ننظر منها إلى هذه المرافق ، فهى من حيث طبيعتها تنقسم إلى مرافق إدارية ومرافق اقتصادية .

وهى من حيث نطاقها تنقسم إلى مرافق قومية ومرافق اقليمية أو بلدية .

وهى من حيث الشخصية القانونية تنقسم إلى مرافق تتمتع الهيئات القائمة على نشاطها بالشخصية المعنوية ومرافق ليست لها هذه الشخصية .

١ - المرافق الإدارية والمرافق الاقتصادية (الصناعية أو التجارية) :

الأصل فى المرافق العامة أن تكون ذات صفة إدارية خالصة بمعنى أن تخضع فى كافة مظاهر نشاطها لأحكام القانون الإدارى ، ومثل ذلك مرفق البوليس والدفاع ، فهو مرفق إدارى لأن القانون العام هو الذى يحكم مظاهر نشاطه المختلفة ، ويشمل هذا النوع مجموع المرافق التى ترمى إلى الدفاع عن سلامة الدولة فى الخارج وأمنها فى الداخل .

ولكن نشاط الدولة لم يعد قاصرا على وظائفها الإدارية البحتة بل تعداها ــ كما ــ قلنا إلى الميدان التجارى والصناعى كالتلغراف والتليفون وتوزيع المياه الصالحة للشرب ، ومن ثم وجد بجانب المرافق العامة الإدارية نوع جديد يسمى بالمرافق الصناعية أو التجارية وهى مرافق تخضع فى بعض مظاهر

نشاطها للقانون الخاص الأمر الذى يستلزم التفرقة بينها وبين المرافق الإدارية البحتة ما دام أن كل نوع له نظام قانونى يختلف عن الآخر ، فماذا يقصد بهذه المرافق وكيف نفرق بينها وبين المرافق الإدارية ؟

يذهب فريق إلى أن المرفق الصناعى أو التجارى هو المرفق الذى يعمل فى نفس الظروف وبنفس الشروط التى يعمل فيها المشروع الخاص الصناعى أو التجارى المماثل .

ويعيب هذا التعريف عدم دقته لأنه يعتمد فى التفرقة على الشكل الخارجى للمرفق والأساليب المتبعة فى إدارته ولذا فانه يستبعد المرافق التى تقوم بخدمة تجارية أو صناعية ولكن بوسائل إدارية لأنه يعتمد فى التفرقة على الشكل الخارجى للمرفق والأساليب المتبعة فى إدارته .

ولذا نفضل عليه التعريف الذى قال به شافانون Chavanon وهو أن المرافق الصناعية أو التجارية هى المرافق التى تباشر عادة خدمات تعتبر تجارية فى المعنى الذى قصد إليه قانون التجارة .

على أنه يجب ألا يفهم من هذا أن تلك المرافق تخضع لكافة أحكام القانون التجارى لأنها قد تدار بمعرفة السلطات العامة مباشرة ، وعندئذ لايمكن أن تخضع هذه السلطات لقواعد القانون التجارى دائما والا تعارض هذا مع مستلزمات المرافق العامة .

وأخذا بهذا التعريف يكون معيار التفرقة بين المرافق الإدارية والمرافق التجارية أو الصناعية هو موضوع نشاط المرفق ؛ فان كان نشاطه هو القيام بأعمال تجارية فهو مرفق تجارى أو صناعى .

وتمثل المرافق التجارية أو الصناعية نطاقا يتنافس فيه القانون العام والخاص لأنها تخضع خضوعا جزئيا لكل من هذين القانونين — فهى تستفيد من أحكام القانون العام فى بعض مظاهر نشاطها وتخضع للقانون الخاص فى البعض الآخر —

ولذا فان نشاطها يأتى عادة بموارد مالية تتناسب مع نفقاتها على حين أن المرافق العامة الإدارية تغطى مصروفاتها عن طريق الضريبة .

وقد بدأت أحكام القضاء الإدارى الفرنسى تتكلم عن نوع ثالث من المرافق العامة تسميه بالمرافق العامة المهنية ؛ فهى تعتبر مثلا نقابة الأطباء أو نقابة المحامين مرفقا عاما مهنيا . ومميز هذه المرافق لا يرجع إلى موضوع نشاطها — الذى يختلف باختلاف المرافق فنقابة المحامين تهتم بشئون المحامين بينما تهتم نقابة الأطباء بشئون الأطباء — انما تتميز هذه المرافق بأن القائمين على شئونها ينتخبون أو يختارون من الوسط الفنى الذى يباشر نشاطها .

ونلاحظ أن هذا النوع الثالث يقترب كثيرا من المشروعات الخاصة ذات المنفعة العامة إلى حد قد يصعب معه أحيانا وضع معيار للتفرقة بينها . فاذا استبعدنا هذا النوع المستحدث يمكن أن نقول إن المرافق العامة (عدا مرفق القضاء) نوعان : إدارية وصناعية أو تجارية .

٢ - مرافق قومية ومرافق اقليمية أو بلدية :

يقصد بالمرافق العامة القومية المرافق التى تنشأ لسد الحاجات العامة لسكان الدولة جميعهم — مثل مرفق الدفاع الوطنى — وتدخل فى اختصاص السلطة المركزية .

أما المرافق العامة الإقليمية والبلدية فهى التى تقوم لسد الحاجات العامة المتعلقة بجزء معين من اقليم الدولة — مثل مرفق توريد المياه لمدينة معينة — وهى عادة تكون من اختصاص السلطات المحلية فى البلاد التى تأخذ بنظام اللامركزية.

ووجه الأهمية فى هذه التفرقة هو معرفة الهيئة المسئولة عن كل مرفق لأن قواعد الاختصاص والمسئولية عن تعويض ما يحدثه المرفق من أضرار انما تتحدد تبعا لذلك .

٣ – مرافق تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية ومرافق لا تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية :

ويطلق الفقه الإدارى على النوع الأول – أى المرافق التى تتمتع الهيئة القائمة بأمرها بالشخصية المعنوية – اسم المؤسسات العامة établissements publics ، وهو النوع الذى يهمنا تفصيله تحت العنوان السابق .

فالمؤسسة العامة هى شخص من أشخاص القانون الإدارى يقوم بادارة مرفق أو عدة مرافق عامة معينة ، أى أنها لا تعدو أن تكون مرفقا عاما منح الشخصية المعنوية ليستقل بادارة شئونه ، أو هى على حد تعبير البعض ذمة مالية مخصصة لمرفق عام. وعلى هذا فتعريف المؤسسة العامة يتضمن عنصرين هما :

١ – أنها طريقة لادارة مرفق عام ، ولذا فان المؤسسات العامة يمكن أن تدير مرافق تجارية أو صناعية لأن المرافق العامة قد تكون صناعية أو تجارية على نحو ما رأينا .

٢ – أنها تدير المرفق العام بواسطة هيئة عامة ، وهذا العنصر هو الذى يفرق المؤسسة العامة عن الامتياز وكذلك يميزها من المرافق الأخرى التى تديرها هيئات خاصة .

ولهذا فان التصرفات التى يأتيها مديرو المؤسسات العامة تعتبر تصرفات إدارية وموظفوها قد يكونون موظفين عموميين وأموالها أموال عامة لا يجوز الحجز عليها .

ولكن هذين العنصرين اللذين يكونان فكرة المؤسسة العامة طبقا للنظرية التقليدية قد تطورا مع القانون الإدارى ، فنجد أن مجلس الدولة الفرنسى لم يقصر صفة المؤسسة العامة على الهيئات التى تدير مرافق عامة فحسب بل أضفاها كذلك على هيئات تدير مصالح خاصة بأعضائها ، فاعترف مثلا

للجمعية النقابية للملاك بصفة المؤسسة العامة مع أن نشاط هذه الجمعية قاصر على تحسين الأحوال المادية لأعضائها ...

كما أن بعض الأشخاص المعنوية التى تسمى الآن بمؤسسات عامة ليست من أشخاص القانون الإدارى كالأشخاص المعنوية المهنية (نقابة المحامين مثلا) فهى تخضع فى تكوينها ونشاطها لقواعد القانون الإدارى ولكنها ليست من أشخاص القانون الإدارى . وهى التى عناها المشرع فى المادة ٧٩ من القانون المدنى وتنص على أن « ١ — الجمعيات التى يقصد بها تحقيق مصلحة عامة وذلك بمرسوم يصدر باعتماد نظامها .

٢ — ويجوز أن ينص هذا المرسوم على استثناء الجمعية من قيود الأهلية المنصوص عليها فى المادة ٥٧ .

٣ — ويجوز أن يفرض المرسوم اتخاذ اجراءات خاصة وهى الرقابة كتعيين مدير أو أكثر من الجهة الحكومية أو اتخاذ أى اجراء آخر يرى لازما » . وقد رأينا — فيما سبق — أن القضاء الإدارى الفرنسى يتجه إلى اعتبار هذا النوع من المؤسسات مرافق عامة .ولكنا نرى أن الأوفق هو تسمية هذه الأشخاص المعنوية باسم مؤسسات ذات منفعة عامة تمييزا لها عن المؤسسات العامة التى هى دائما شخص ادارى يدير مرفقا عاما . ويكون فيصل التفرقة بين النوعين هو فى الرجوع إلى ارادة الادارة صريحة كانت أم ضمنية (وتستفاد الارادة الضمنية من عدة قرائن مثل البحث عن الهيئة التى أنشأت المؤسسة وهل هى هيئة عامة أم خاصة ، والمزايا الممنوحة للمؤسسة وهل هى من مزايا القانون العام أم الخاص وهكذا) ومن هذه الارادة يمكن أن نهتدى إلى ما إذا كنا أمام مؤسسة عامة أم مؤسسة خاصة ذات منفعة عامة.

والواقع أننا إذا لم نأخذ بهذا التمييز سنجد من العسير علينا ايجاد تعريف دقيق للمؤسسات العامة لأنها قد فقدت معالمها الأصلية أمام الاتجاهات القضائية الادارية الحديثة .

تمييز المؤسسات العامة عن الهيئات المحلية :

والمؤسسات العامة — بالمعنى السالف — تتميز عن الأشخاص الإدارية الاقليمية (الهيئات المحلية) فى عدة نواح :

١ — فالمؤسسة العامة ليس لها نطاق اقليمى محدد تماما لأنها لا تجمع سكان اقليم معين من حيث هم سكان هذا الاقليم ، أما الهيئة المحلية فتجمع أشخاصا يوحد بينهم غرض معين ، كالغرفة التجارية مثلا فهى تضم فئة التجار .

٢ — لا تخضع المؤسسات العامة فى تنظيمها لمبادىء قانونية عامة مشتركة ترسم هذا التنظيم ، بينما توجد مبادىء من هذا القبيل بالنسبة للهيات المحلية (ومثل ذلك المبادىء العامة التى جاء بها الدستور المصرى فى خصوص الهيئات المحلية م ١٥٧ — ١٦٦) .

٣ — اختصاص المؤسسة العامة أكثر تحديدا من اختصاص الهيئة المحلية لأنها تخضع لمبدأ التخصيص الذى يحصرها فى غرض معين .

ولا نعنى هنا بخضوع المؤسسة العامة لمبدأ التخصيص أن هذه المؤسسة لا يمكن أن تأتى الا التصرفات المسمرح لها بها أو بعبارة أخرى أن كل تصرف لم يسمح لها به يكون محرما عليها ، وانما الذى نقصده هو أن المؤسسة توجد لتحقيق غرض معين عليها أن تتوخاه فى تصرفاتها . فمثلا الجامعات مؤسسات عامة ، وقد نص القانون رقم ٣٣ لسنة ١٩٤٢ الخاص بانشاء جامعة الاسكندرية على أن غرضها هو « كل ما يتعلق بالتعليم العالى الذى تقوم به الكليات التابعة لها وعلى وجه العموم فان عليها أن تشجع البحوث العلمية والعمل على رقى الآداب والعلوم فى البلاد » .

وعلى هذا فان جامعة الاسكندرية لا يقتصر نشاطها على انشاء كليات فحسب بل يمكن لها مثلا أن تنشىء هيئة علمية لدراسة بعض ما يحتاجه المجتمع المصرى ، ولكنها لا تستطيع أن تقبل هبة يشترط واهبها لقبولها أن تأتى الجامعة تصرفا بعيدا عن الغرض الذى أنشئت من أجله كأن يشترط مثلا أن تشرف الجامعة على تعليم بعض أطفال الملاجىء .

الفرع الثالث
فى
انشاء المرافق العامة وتنظيمها وإلغائها

يقصد بانشاء مرفق عام تقرير اشباع حاجة عامة بواسطة الوسائل التى ينظمها القانون العام لهذا الغرض .

ويعنى تنظيم مرفق عام وضع القواعد التى يسير عليها هذا المرفق لتحقيق أغراضه .

أما الغاء مرفق عام فهو ابطال استخدام الطرق المقررة فى القانون العام لاشباع خدمة عامة كانت تقدم فعلا بواسطة مرفق عام معين .

وانشاء مرفق عام يمس حقوق الأفراد وحرياتهم ؛ ذلك أنه إذا تقرر مثلا أن يزاول المرفق العام بطريق الاحتكار — كاحتكار توريد المياه الصالحة للشرب مثلا — فان هذا يحد من حرية الأفراد فى ميدان الصناعة والتجارة ، وإذا تقرر أن ينافس المرفق العام النشاط الفردى الخاص فانها تكون منافسة غير متعادلة البتة بسبب ما تتمتع به الدولة من قوة اقتصادية .

لهذا فان أغلب الفقهاء يرون ضرورة أن يكون انشاء المرفق العام بقانون أو بناء على قانون .

ومعنى هذا أن يصدر قانون بانشاء مرفق معين — ومثل ذلك ديوان المحاسبة فقد أنشىء بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٤٢ ، وديوان الموظفين فقد أنشىء بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ — أو أن يخول القانون هيئة معينة انشاء مرافق معينة يحددها ومثل ذلك نص المادة ٩ من القانون رقم ١٤٥

لسنة ١٩٤٤ بنظام المجالس البلدية فى مصر التى تنص على أن « يختص المجلس البلدى بوجه عام بمرافق الصحة والتنظيم فى دائرته » فانشاء المجلس البلدى كمرفق عام فى هذه الحالة يستند إلى قانون .

ولكن هذا الرأى لم يحترم دائما فى مصر ، إذ بجانب المصالح العمومية التى أنشئت بقانون وجدت مصالح أنشئت بمرسوم مثل وزارة الصحة التى أنشئت بمرسوم فى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ ، ومصالح أنشئت بأمر جمهورى مثل وزارة الصناعة التى أنشئت بأمر جمهورى فى يوليو ١٩٥٦ . ولذا ننادى مع الفقهاء بضرورة وضع تشريع خاص يبين القواعد التى تنظم انشاء والغاء المرافق العامة فى مصر لاسيما وأن مجلس النواب سبق أن قرر بجلسة ١٩٢٧/٤/١١ أن انشاء الادارات والوزارات لا يكون الا بقانون ، هذا فضلا عن أن سلطة رئيس الجمهورية قاصرة على حسب نص م ١٣٧ من الدستور على اصدار « القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة » ، والترتيب يعنى التنظيم لا الانشاء .

وغنى عن القول إن السلطة التى لها انشاء مرفق عام تختص كذلك بالغائه وبنفس الطريقة ، فمثلا المرفق الذى أقيم بقانون لا يجوزالغاؤه الا بقانون .

أما تنظيم المرافق العامة والاشراف على ادارتها فمن المسلم به أن يكون بقرارات ادارية وذلك استنادا إلى نص المادة ١٣٧ من الدستور التى تقرر أن « يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على ادارتها » ، ويشمل هذا التنظيم بيان : —

أ — نوع المرفق وهل هو مؤسسة عامة أم مصلحة غير متمتعة بالشخصية المعنوية .

ب — طريقة استغلال المرفق .

ج — ما إذا كان نشاط المرفق احتكارا له أم يباح للغير مزاولته .

د — القواعد والنظم الخاصة بعمال المرفق.

الفرع الرابع
فى
المبادىء التى تحكم سير المرافق العامة

لما كان الغرض من المرافق العامة هو سد حاجات عامة مشتركة أى تقديم خدمات عامة فهناك عدة مبادىء تحكم نشاطها لتحقيق هذه الغاية — ونجملها فيما يلى :

١ – مبدأ استمرار سير المرافق العامة : غنى عن البيان أن الادارة إذا أقامت مرفقا عاما فانها يجب أن تضمن استمراره فى أداء مهمته أياً كانت الظروف ، لأنه يؤدى للأفراد خدمات جوهرية تتوقف عليها إلى حد كبير أحوال معيشتهم ، ولهذا فان أول مبدأ يحكم سير المرفق العام هو ضرورة العمل على استمرار سيره بحيث يجد المنتفع الخدمة التى يؤديها المرفق ميسرة فى الموعد والمكان المتعارف عليه لأدائها . وقد ترتب على هذا المبدأ المستقر عليه نتائج أهمها : —

(أ) تحريم الاضراب ، ويقصد بالاضراب هجر الموظفين والمستخدمين لعملهم دون تخليهم عن وظائفهم وذلك لأن الاضراب على هذه الصورة قد يشل حركة المرفق العام الأمر الذى قد يجعل من المتعذر على المنتفع أن يشبع حاجته التى يباشرها المرفق العام . ولذا ينص قانون العقوبات المصرى فى المواد ١٢٤ ، ٣٧٤ ، ٣٧٥ وكذلك القانونان رقم ١١٦ لسنة ١٩٤٦ ، ٢٤ لسنة ١٩٥١ على عقاب هذا النوع من الاضراب ، وسنفصل ذلك فيما بعد عند الكلام على الموظفين .

أما فى فرنسا فالأمر قد أصبح مثار جدل بسبب ما تضمنه دستور ٤٦/١٠/٣٧ من النص على أن الاضراب حق .

(ب) تنظيم استقالة الموظفين ، ويقصد بالاستقالة ترك الموظف أو المستخدم لعمله اختيارا ، وليس من ريب فى أن الاستقالة إذا صدرت من موظف أو من عدد من الموظفين فى وقت واحد قد تؤثر على حسن سير المرفق العام بل وقد تغطله تماما ولهذا فان الاستقالة لا تعتبر نهائية الا بعد قبولها (وسنعرض لذلك على نحو أوضح فيما بعد) .

(جـ) تطبيق نظريتى أعمال الأمير والظروف الطارئة على العقود الإدارية ، ذلك أن الإدارة تتمتع بسلطان واسع فى العقود الإدارية قد يترتب عليه ارهاق المتعاقد معها إلى حد يزعزع توازن العقد . لذا عرف الفقه والقضاء الادارى — من بين المبادىء العامة التى تحكم العقود الإدارية — نظريتين تهدهدان من غلواء هذا السلطان الادارى التقديرى هما : نظرية أعمال الأمير ونظرية الظروف الطارئة ، وذلك محافظة على دوام استمرار المرفق العام .

ويقصد بأعمال الأمير fait de Prince الأعمال التى تأتيها السلطة العامة ويترتب عليها جعل تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقة له عما كان متوقعا وقت التعاقد ، كأن تمنع الإدارة استيراد بعض مواد كان يستخدمها المتعاقد فى نشاطه أو ترفع الرسوم الجمركية عليها بشكل باهظ ، وهنا يكون للمتعاقد الحق فى طلب تعويض من الإدارة عما لحقه بسبب تصرفاتها من ارهاق وخسائر .

أما الظروف الطارئة فهى الوقائع أو الحوادث التى تطرأ بعد التعاقد دون أن يكون حدوثها متوقعا وقت التعاقد ولا كان ممكنا توقعه ويترتب عليها جعل تنفيذ التزامات المتعاقد مرهقا له ارهاقا شديدا يخشى معه أن يعجزه نهائيا عن ادارة المرفق أو استغلاله بشرط أن تكون عارضة وأن تكون

السبب المباشر فى الاخلال بالتوازن المالى للمشروع ، وفى هذه الحالة يجب على الإدارة أن تساهم بنصيب فى الأضرار التى لحقت المتعاقد ، فمثلا إذا تعاقد شخص مع الإدارة على أن يورد لها صنفا من الأصناف بسعر معين ثم قامت حرب مفاجئة ترتب عليها ارتفاع هذا السعر ارتفاعا فاحشا فان للمتعاقد الحق فى أن يحصل من الإدارة على تعويض يمكنه من تنفيذ هذا العقد (ولذا فالتعويض هنا جزئى أما فى أعمال الأمير فالتعويض كامل) .

وقد أخذ القانون المدنى المصرى فى المادة ٢/٤١٧ بنظرية الظروف الطارئة إذ تنص على أنه « ومع ذلك اذا طرأت حوادث لم يكن فى الوسع توقعها وترتب على حدوثها أن تنفيذ الالتزام التعاقدى ، وان لم يصبح مستحيلا جاء مرهقا الموازنة بين مصلحة الطرفين أن يرد الالتزام المرهق إلى الحد المعقول . ويقع باطلا كل اتفاق يخالف ذلك » .

وتبعا إذا كان اختلال التوازن الاقتصادى للعقد مرجعه تصرفات الإدارة فهذه هى أعمال الأمير ، وان كان مرجعه ظروف أخرى فهى ظروف طارئة وهى التى هدف إليها القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ عندما قرر فى مادته الخامسة وجوب مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل .

٢ — **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة** : ويقضى هذا المبدأ بأن يكون الأفراد متساوين فى الحقوق والواجبات ازاء المرافق العامة وفى حق تولى الوظائف العامة التى تنشأ لضمان سير هذه المرافق ؛ فهى مساواة .

(أ) من حيث الحصول على المنفعة أو الخدمة العامة لكل من توافرت فيه شروط معينة ، فمثلا يكون لكل طالب استوفى الشروط اللازمة للقبول بكلية من الكليات حق فى أن يقبل بهذه الكلية .

(ب) ومن حيث طريقة الانتفـاع ، فيكون للمنتفعين الذين فى مركز واحد وظروف واحدة حق الانتفاع بطريقة واحدة ، ولذا لا تجوز المساومة

على أجور الانتفاع بخدمات المرافق العامة بحيث تختلف الرسوم من شخص لآخر ، فلا يقبل أن تكون المصروفات الكاملة بالنسبة لطالب معين فى كلية معينة هى عشر جنيهات بينما يدفع طالب آخر مصروفات كاملة فى ذات الظروف على أساس خمسة عشر جنيها .

وأخذا بهذا المبدأ قضت محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٠/٣/٧ بعدم جواز اعفاء العربان من التجنيد لأن ذلك مخالف لمبدأ المساواة والذى كان يقرره دستور سنة ١٩٢٣ — وهو ما قرره كذلك الدستور المصرى الحالى فى المادة ٣١ بقوله « المصريون لدى القانون سواء وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة » .

ومن هذا يتبين أن مساواة الأفراد أمام المرافق العامة ليست مساواة مطلقة بمعنى أن يكون حق كل فرد بلا قيد ولا شرط أن يطالب بالمنفعة التى يؤديها المرفق ، وانما المقصود هو المساواة بين الأفراد الذين تتوافر فيهم الظروف والشروط المتطلبة للانتفاع ، ولذا لايتنافى مع قاعدة المساواة أن توضع شروط عامة يتطلب ضرورة توافرها فيمن يريد الانتفاع ، كدفع رسم معين أو توافر مؤهلات خاصة مثلا . ولكن الإدارة قد تخل بهذا المبدأ ، لذا فهناك وسيلتان أمام الأفراد لحمل الإدارة على تنفيذ التزاماتها القانونية هما :

١ — دعوى الالغاء : وهى الدعوى التى يتجه بها الأفراد إلى مجلس الدولة للحصول على حكم بالغاء القرارات الادارية المخالفة لقاعدة المساواة أو غيرها من القواعد التى تنظم نشاط المرفق ، ويسقط الحق فى رفع هذه الدعوى بانقضاء ستين يوما على نشر القرار المعيب أو اعلانه أو علم ذى المصلحة به علما يقينيا .

ب — دعوى التعويض : ذلك أن القرار الإدارى الغير القانونى قد يترتب على تنفيذه الحاق أضرار بفرد من الأفراد ولذا فان للمضرور الحق فى الالتجاء إلى القضاء ليطلب الحكم له بتعويض ذلك الضرر ، ولا يسقط الحق فى رفع هذه الدعوى الا بانقضاء خمسة عشر عاما .

٣ – مبدأ قابلية القواعد الخاصة بتنظيم المرافق العامة للتعديل والتغيير فى كل وقت: وذلك حتى تظل ملائمة للظروف التى تضمن حسن سير عمل المرفق العام . ويمكن للادارة اجراء هذا التغيير ولو ترتب على ذلك مساس بحقوق مكتسبة للأفراد لأن المصلحة العامة مفضلة على المصلحة الخاصة ، فلو فرضنا مثلا أن موظفا قد عين فى خدمة الحكومة على أساس نظام معين للدرجات والترقيات فان هذا لا يحرم جهة الإدارة من حق تعديل هذا النظام فى أى وقت إذا دعت إلى ذلك مصلحة عامة ويسرى هذا التعديل على من عين فى تاريخ سابق عليه مع ملاحظة أن ما سبق للموظف أن اكتسبه من مزايا مادية وأدبية فى تاريخ سابق على هذا التعديل لا يتأثر بهذا التعديل (أى أن التعديل هنا يطبق بأثر فورى لتعلقه بالنظام العام) .

وتطبيقا لهذا المبدأ نصت م ٥ من قانون التزامات المرافق العامة الصادر سنة ١٩٤٧ على أن « لمانح الالتزام دائما ، متى اقتضت ذلك المنفعة العامة ، أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل » .

وقد ثار خلاف فيما يتعلق بأثر الرسوم على المتعاقدين القدماء : هل تسرى عليهم التعريفات الجديدة أم يلتزمون بالتعريفات القديمة ؟

من المتفق عليه أن المنتفع فى مركز نظامى بالنسبة للمرافق الإدارية وحتى لو ارتبط معها بعقد ، ولذا تطبق عليه التعريفة الجديدة ولا محل هنا للأخذ بفكرة الحق المكتسب .

أما المرافق التجارية والصناعية فقد انقسم الفقه بالنسبة لها فريقين انتهيا إلى نفس النتيجة وإن اختلفا فى التعليل والتبرير : فريق يرى أن المتعاقد فى مركز نظامى يستمد حقه من القواعد المنظمة للمرفق لا من العقد إذ تقتصر مهمة العقد على تعيين شخص المنتفع ووسيلة الانتفاع ، وفريق آخر يرى أن خضوع المنتفع لكل تغيير يبرره قبوله السابق فى العقد لكل تعديل فى التعريفة أى أنه يبرر الأمر على أساس الرابطة التعاقدية .

حاشية :

والمبادىء الثلاثة السابقة تسرى على كافة أنواع المرافق العامة ؛ وإلى جانب هذه المبادىء توجد مبادىء أخرى ولكنها لاتنطبق بصفة حتمية على جميع أنواع المرافق العامة بل تحكم نظام المرافق الإدارية ولا نجدها كلها أو بعضها فى غيرها من المرافق لأنها مبادىء لا تنصرف أساسا إلى كيفية أداء الحقوق للمنتفعين ، ونذكر منها أهمها وهى :—

١ — قواعد خاصة تنظم علاقة الأشخاص الإدارية بالأموال المخصصة لسير المرافق العامة وتحدد حقوق السلطة العامة والأفراد على هذه الأموال بما لا يتعارض مع تخصيصها لخدمة عامة .

٢ — قواعد خاصة تحكم الأعمال والتصرفات التى تأتيها السلطة الإدارية تقرر قواعد وامتيازات خاصة للسلطات العامة فى قيامها بهذه الأعمال والتصرفات .

٣ — قواعد خاصة تنظم علاقة المرافق العامة بالمنتفعين بها بصفة خاصة وبأفراد الجمهور بصفة عامة .

الفرع الخامس
فى
طرق إدارة المرافق العامة

تمهيد :

قلنا إن فكرة المرفق العام لا تتحقق الا بتوافر عناصر معينة من بينها عنصر تنظيمى هو ضرورة أن يكون النشاط بتوجيه هيئة عامة وتحت اشرافها ، ولهذا نجد أن رقابة الدولة لابد منها دائما عند إدارة المرفق العام إلا أن هذه الرقابة تختلف درجاتها بسبب تنوع المرافق العامة وتباين أهميتها.

فالمرافق الاقتصادية تحتاج بحسب طبيعتها إلى وسائل تختلف عن تلك الخاصة بالمرافق العامة الادارية ، ثم أن المرافق العامة الإدارية ليست جميعها على مستوى واحد من الأهمية فمرفق الدفاع أو البوليس مثلا يمس كيان الدولة بدرجة أكثر من مرفق توريد المياه أو الكهرباء .

ولهذه الاعتبارات تنوعت طرق إدارة المرافق العامة وان اشتركت جميعاً جميعا — على قدر متفاوت — فى وجود رقابة الدولة ، ونعالج فيما يلى هذه الطرق المختلفة .

١ ـ الاستغلال المباشر

La régie directe

الاستغلال المباشر هو أن تقوم الإدارة بنفسها بادارة المرفق العام مباشرة فتستخدم لذلك عمالها وأموالها ومواردها مستعينة بوسائل القانون العام وما يخولها إياه هذا القانون من مزايا وسلطات ، وهنا يكون القائمون بشئون المرفق موظفين عموميين وتتبع فى تمويله قواعد المالية العامة .

وهذه الطريقة هى التى تتبع فى إدارة المرافق العامة الادارية ، مثل مرفق الدفاع الوطنى ، لأن كل ما تبغى إليه هذه الطريقة هى تحقيق الصالح العام ولذا لا تهتم الادارة فى هذه الحالة بما قد تحققه هذه الوسيلة من أرباح أو خسائر ، على أن بعض الدول كانت — فيما مضى — تعهد إلى النشاط الخاص ببعض المرافق العامة ذات الصفة الادارية البحتة كما كان الحال فى مصر إذ كان يعهد بتحصيل الضرائب إلى بعض الأهالى الذين يطلق عليهم اسم « الملتزمين » مقابل مبلغ اجمالى يؤدونه للادارة .

وليست هذه الطريقة قاصرة على المرافق العامة الإدارية فحسب بل ان بعض المرافق العامة الاقتصادية قد تدار بطريقة الاستغلال المباشر ، ومثل ذلك مصلحة بريد الجمهورية المصرية ،ولو أنها هنا تكون طريقة منتقدة لأن الروتين الحكومى وخشية الابتكار عند الموظفين تحد كثيرا من نشاط هذا النوع من المرافق .

ونلاحظ أن طريقة الاستغلال المباشر ليست وقفا على الدولة فحسب بل قد تسير عليها الهيئات المحلية فتقوم باستغلال بعض المرافق العامة مباشرة ، وهى أكثر ما تستخدم هذه الطريقة بالنسبة للمرافق العامة الاقتصادية وذلك

بقصد محاربة الشركات الكبيرة التى تقدم خدماتها بأثمان مرهقة أو لتحقيق ربح تسد به بعض النفقات المحلية ، ولما كان هذا الوضع يحقق نزعة اشتراكية فان الفقهاء يطلقون على هذه السياسة البلدية اصطلاح « الاشتراكية البلدية Le socialisme municipal » .

٢ ـ الاستغلال غير المباشر

La régie interessée

الاستغلال غير المباشر أو مشاطرة الاستغلال طريقة تعهد فيها السلطة الإدارية إلى أحد أشخاص القانون الخاص باستغلال المرفق وادارته مقابل عوض تحدده وتضمنه السلطة العامة ولذا تكون أرباح المرفق لصالح السلطة العامة كما تسأل هى عن خسائره وعليها أن تتحملها . وهى طريقة تقترب من طريقة الامتياز فى أن الهيئة التى تدير المرفق تباشر نشاطها مقابل عوض تضمنه الإدارة وهو عادة عبارة عن نسبة ثابتة معينة من رأس المال ومكافأة اضافية سنوية قد تتغير من عام إلى عام آخر لأنها تتناسب مع النشاط الذى تبذله الهيئة المديرة فى إدارة المرفق .

ولكن رقابة الإدارة على الهيئة المديرة أقوى فى هذه الحالة من حالة الامتياز إذ تتناول حتى التفصيلات وذلك بسبب أن مخاطر المشروع تلقى على عاتق الإدارة بينما تكاد تنحصر مخاطر الهيئة التى تدير المرفق فى عدم الحصول على المكافأة الاضافية إذا لم يتحقق ربح من وراء النشاط .

ولهذه الطريقة مزاياها ومساوئها : ففى مزاياها يقال إنها تجمع بين مزايا نظام الاستغلال المباشر ونظام الامتياز مع استبعاد مساوىء النظامين لأنها تستبعد الروتين الحكومى فى الادارة فى ذات الوقت الذى يتحقق فيه للادارة جزء من الأرباح .

ولكن التجربة تمخضت عن فشل هذا النظام لأن الادارة تتدخل دائما بحيث يمكن أن يقال إنه يكاد يخضع عملا للروتين الحكومى ، هذا فضلا عن أن مستغل المرفق يمنح عادة مزايا مالية كبيرة قد يكون لها أثرها على المالية العامة ، ولهذا اتجه التطور فى معالجة هذه العيوب إلى نظام الاستغلال المختلط . وبسبب هذه المساوىء البالغة نعتقد أنه من التوفيق أن هذا النظام لم يطبق فى مصر للآن .

٣ ـ الاستغلال المختلط

L'êconomie mixte

يسعى هذا النظام — الذى يسمى كذلك بنظام شركات الاقتصاد المختلط — إلى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الإدارية ، وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية ، وبين المصالح الخاصة الفردية وهى ذات طبيعة مالية وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى ولذا يتميز هذا النظام بالآتى :

ا — يتخذ شكل شركة مساهمة تخضع لأحكام القانون التجارى فى حدود ما يسمح به تحقيق المبادىء العامة التى ألمحنا إليها آنفا والتى تحكم سير المرافق العامة لأن هذه الشركة تضطلع بادارة مرفق عام .

ولذا فانه يجب الحذر من الوقوع فى خطأ أن كل شركة تدار بنظام الاقتصاد المختلط تعتبر مرفقا عاما ، إذ هى لا تكون كذلك الا إذا كان موضوع نشاطها مرفقا عاما .

ب — تساهم الإدارة فى هذه الشركة مساهمة مالية وذلك بدفع نصيب من رأس مالها سواء بطريق النقد أو عينا — كما فى استغلال منجم مثلا — إذ قد يكون نصيب الحكومة هو المنجم ذاته فحسب .

وتساهم الإدارة فى رأس مال الشركة على قدم المساواة مع الأفراد ، ولذا فانها لا تكتتب عادة بأكثر من نصف رأس المال لأن حصتها إذا زادت عن ذلك أصبحت صاحبة الأغلبية — وتبعا تقترب الإدارة فى هذه الحالة من نظام الاستغلال المباشر وهو ما ينفر الأفراد من المساهمة فى مثل هذه الشركة .

ثم أن مجرد المساهمة المالية من الإدارة لا يعنى أن نظام إدارة الشركة أصبح نظام اقتصاد مختلط إذ المقصود هو المساهمة فى رأس المال ، فلو أن الدولة ساهمت مثلا فى الإدارة المالية لمرفق عام بمنحه اعانة مثلا أو بكفالة حد أدنى من الأرباح له فان هذا لا يترتب عليه قيام نظام اقتصاد مختلط .

جـ — كذلك تساهم السلطة العامة فى إدارة الشركة ، لذلك نجد أن بعض أعضاء مجلس إدارة الشركة تعينهم الحكومة ولا سلطان للجمعية العمومية للمساهمين عليهم وهذا بخلاف الحال فى شركات المساهمة العادية اذ تنتخب الجمعية العمومية للمساهمين فيها كافة أعضاء مجلس الإدارة .

وتحقيقا للحكمة التى من أجلها سمح للادارة أن تعين بعض أعضاء مجلس الإدارة من قبلها نجد أن القانون الخاص بتأسيس الشركة يمنح هؤلاء الأعضاء عادة اختصاصات واسعة فيما يتعلق بالشئون المتصلة بالسياسة الاقتصادية العامة للشركة باعتبار أن الدولة تقوم بدور المدافع عن المصالح العامة فى نشاط الشركة بينما يضيق اختصاص هؤلاء الأعضاء فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع الفنى البحث .

وقد اتجه التطور — كما سبق أن قلنا — إلى الأخذ بهذا النظام بدلا من نظام الاستغلال غير المباشر على أساس أنه أكثر ميزة فى تحقيق مزايا نظام الاستغلال المباشر والامتياز واستبعاد ما يعاب على هذين النظامين من مآخذ ، ولكن التجربة لم تحقق الآمال الكبار التى علقت عليه لأن العمل أثبت أنه من

المتعذر على الدولة أن تقوم بدورها فى المحافظة على الصالح العام فى ذات الوقت الذى تسعى فيه إلى تحقيق الربح ، ولعل خيبة هذا النظام هى التى مهدت الطريق لازدهار نظام التأميم فى كثير من الدول الآن .

وقد طبقت مصر هذا النظام فى كثير من النواحى نختار منها على سبيل المثال مشروعين من أهم المشروعات ذات الأثر الاقتصادى الكبير فى المجتمع المصرى ألا وهما : بنك التسليف الزراعى والتعاونى ، والشركة المساهمة لصناعة الحديد والصلب .

بنك التسليف الزراعى والتعاونى

صدر المرسوم بقانون رقم ٥٠ فى ١٨ نوفمبر سنة ١٩٣٠ يرخص للحكومة فى الاشتراك فى تأسيس شركة مساهمة مصرية لانشاء بنك زراعى ، ونفاذا لذلك المرسوم بقانون صدر مرسوم فى ٢٥ يوليو سنة ١٩٣١ (عدل بعد ذلك بالمراسيم الصادرة فى ١٣ ابريل سنة ١٩٣٩ ، ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ ، ٨ مارس ١٩٤٩) ، ثم عدل المرسوم بقانون بناء على القانونين رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٨ ، ٢٢٢ لسنة ١٩٥١ واللذين حولا البنك إلى بنك للتعاون والتسليف الزراعى .

وقد نص المرسوم الصادر بتأسيس شركة مساهمة تدعى « بنك التسليف الزراعى المصرى » والمنشور بملحق الوقائع المصرية العدد ٨٠ فى ١٩٣١/٨/٦ على أنه « رخص للحكومة المصرية والبنك الأهلى المصرى وبنك مصر والبنك العقارى المصرى والبنك الشرقى الألمانى وبنك الكريدى ليونيه والبنك العثمانى وبنك الأراضى المصرى وبنك أثينا وبنك الأناضول وبنك الخصم الأهلى الباريزى والبنك الايطالى المصرى وبنك باركليز للمتلكات البريطانية

المستقلة والمستعمرات والخارج والبنك البلجيكى والدولى بالقطر المصرى والبنك التجارى الإيطالى للقطر المصرى وشركة الغاز (ليبون وشركاه) وموصيرى وشركاه والبنك العقارى الشرقى وبنك يونيان وصندوق الرهونات العقارية بمصر ، بأن يؤسسوا على ذمتهم وتحت مسئوليتهم فى القطر المصرى شركة مساهمة تدعى « بنك التسليف الزراعى المصرى » بحيث لا يترتب على هذا الترخيص أدنى مسئولية تعود فى أية حالة من الأحوال على الدولة المصرية وبشرط أن يتبع المذكورون فى ذلك قوانين البلاد وعاداتها ونصوص النظام المرفقة نسخة منه بهذا المرسوم موقعا عليها منهم » .

وقد تضمن عقد الشركة الابتدائى أن رأس مال الشركة تحدد بمليون ونصف المليون من الجنيهات ، ويدير الشركة مجلس مكون من ثمانية عشر عضوا على الأقل وأربعة وعشرين على الأكثر وتكون الحكومة المصرية ممثلة فى مجلس الإدارة بنسبة حصتها فى رأس المال وهى التى تعين ممثليها فيه وإذا كان من بينهم موظفون بحكم وظائفهم حددت شروط عضويتهم ومدتها .

كذلك نصت المادة الأولى من المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ على أنه « يرخص للحكومة بأن تشترك فى تأسيس شركة مساهمة مصرية لانشاء بنك زراعى يتولى على وجه الخصوص العمليات الآتى ذكرها :

التسليف لنفقات الزراعة والحصاد ، ولشراء الآلات الزراعية والماشية ولاصلاح الأراضى ، والتسليف على المحصولات ، وتقديم سلفيات للجمعيات التعاونية ، وبيع الأسمدة والبذور لأجل ، والمساعدة على ايجاد المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة ، والتسليف الزراعى وانتشار تلك المنشآت .

واشتراك الحكومة يكون بالاكتتاب فى أسهم البنك بما لا يزيد على قيمة نصف رأس المال على ألا تتجاوز قيمة ما تكتتب به عن مليون جنيه » .

ونص فى المادة الرابعة على أن « تمثل الحكومة فى مجلس إدارة البنك بنسبة لا تقل عن حصتها فى رأس المال » . « وأن يكون تعيين عضو مجلس الإدارة المنتدب أو من يعهد إليه بادارة البنك بقرار من مجلس الوزراء » .

وقد عدل المرسوم الذى نشر فى العدد ٣٩ من الوقائع المصرية بتاريخ ١٩٣٩/٤/١٧ فى أغراض بنك التسليف المصرى فنص على أن « يكون غرض الشركة العمليات الآتى ذكرها :

أولا — عمليات لأجل قصير لا يتجاوز أربعة عشر شهرا بضمانة حق الامتياز الوارد فى المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ وبالشروط المقررة فيه أو برهن حاصلات :

(أ) تقديم سلفيات للجمعيات التعاونية الخاضعة للقانون رقم ٢٣ لسنة ١٩٢٧ ولصغار المزارعين ومتوسطيهم لنفقات الزراعة والحصاد .

(ب) بيع الأسمدة والبذور لأجل جميع المزارعين على السواء .

(جـ) تقديم سلفيات على الحاصلات للجمعيات التعاونية سالفة الذكر ولصغار المزارعين .

ثانيا — عمليات لمدة لاتتجاوز عشر سنين :

(أ) تقديم سلفيات لشرء الآلات الزراعية والماشية .

(ب) تقديم سلفيات لاصلاح الأراضى الزراعية بواسطة المساقى والترع والمصارف .

وفيما عدا الأحوال الاستثنائية يكون هذان النوعان من السلفيات مقصورين على صغار الملاك أو جماعاتهم وعلى الجمعيات التعاونية المشار إليها للمساعدة على تكوينها وانتشارها .

ثالثا — عمليات لمدة لاتتجاوز عشرين سنة :

تقديم سلفيات لاستغلال ولإصلاح الأراضى التى يمكن أن تفيدها أعمال الرى والصرف العامة .

رابعا — تمويل المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة بقصد المساعدة على ايجاد هذه المنشآت وانتشارها .

خامسا — بيع الأسمدة والبذور نقدا .

وتكون السلفيات لأجل يزيد على أربعة عشر شهرا — عدا ما يتعلق من هذه السلفيات بجماعات صغار ملاك الأراضى الزراعية وبالجمعيات التعاونية — مضمونة بتسجيل رهن عقارى له الدرجة الأولى الا إذا قرر مجلس الإدارة بصفة استثنائية غير ذلك وكان الفرق بين قيمة العقار المرهون ومبلغ الرهن الأول يسمح بتسجيل رهن ثان .

وعلى وجه العموم يقوم البنك بكل ما يتصل بالذات أو بالواسطة بالتسليف الزراعى » .

ومما يجدر ذكره أن الحكومة قررت أخذ مبلغ نصف مليون جنيه من مال الاحتياطى العام وخصصته لاكتتابها فى أسهم بنك التسليف الزراعى وذلك بمقتضى القانون رقم ١٠٢ لسنة ١٩٣١ .

ثم صدر القانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٤٨ وينص فى مادته الأولى على أن « تلغى أحكام المواد ١ و ٢ و ٦ من المرسوم بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣٠ الخاص بالترخيص فى الاشتراك فى انشاء بنك زراعى ويستعاض عنها بالأحكام الآتية :

مادة ١ — يرخص للحكومة فى أن تشترك فى شركة مساهمة مصرية لانشاء بنك للتعاون وللتسليف الزراعى يتولى على وجه الخصوص العمليات الآتى ذكرها :

القيام بالعمليات المصرفية للجمعيات التعاونية على اختلاف أنواعها مع تمييزها فى التعامل بما يكفل دعمها وانتشارها وخدمة النظام التعاونى .

التسليف لنفقات الزراعة والحصاد ولشراء الآلات الزراعية والماشية ولاصلاح الأراضى .

التسليف على المحصولات .

بيع الأسمدة والبذور ومهمات الزراعة .

تمويل المنشآت التى تعمل لمنفعة الزراعة .

ويكون اشتراك الحكومة بما لا يزيد على قيمة نصف رأس مال البنك على ألا تتجاوز قيمة ما تكتتب به مليون جنيه ... الخ » .

وقد أذن القانون رقم ١٢١ لسنة ١٩٤٨ لوزير المالية بأن يأخذ من الاحتياطى العام مبلغ ربع مليون جنيه لاكتتاب الحكومة فى أسهم بنك التعاون والتسليف الزراعى .

وفى ١٩٤٩/١/٦ نشر بالعدد رقم ٣ من الوقائع المصرية مرسوم ينص على أن « يستعاض عن تسمية (بنك التسليف الزراعى المصرى) ، (شركة مساهمة مصرية) التى رخص بها المرسومان المتقدم ذكرهما بتسمية (بنك التسليف الزراعى والتعاونى) (شركة مساهمة مصرية) » .

كما نصت المادة الأولى من المرسوم الذى نشر بالوقائع المصرية العدد ٤٠ فى ١٩٤٩/٤/٤ على أن « يحدد رأس مال الشركة بمليون ونصف مليون من الجنيهات المصرية ممثل فى ثلاثمائة وخمسة وسبعين ألفا من الأسهم قيمة كل منها أربعة جنيهات مصرية دفعت بأكملها » .

الشركة المساهمة للحديد والصلب

وتعتبر مثلا لمساهمة الحكومة فى رأس المال بحصة عينية ذلك أن القانون رقم ١٣١ لسنة ١٩٥٤ رخص للحكومة فى أن تشترك فى تأسيس شركة مساهمة باسم « شركة الحديد والصلب المصرية » يكون غرضها القيام باستغلال مناجم الحديد وبكافة الأعمال المتعلقة بصناعة وتجارة الحديد والصلب ، وتكون حصة الحكومة فى رأس المال عبارة عن المصنع الذى قدرت قيمته مبدئيا بمبلغ مليونين من الجنيهات المصرية يجوز لمجلس الوزراء (رئيس الجمهورية الآن) (١) الترخيص فى زيادتها لتغطية كل أو بعض الأسهم التى لايتم الاكتتاب فيها أو شراء أسهم تخص هيئة مشتركة فى أسهم الشركة بالسعر الذى يحدده مجلس الوزراء فاذا كانت هذه الهيئة أجنبية تضمن الحكومة تحويل العملات التى تمثل بيع الأسهم إلى الخارج . وقد التزمت الحكومة بالنسبة لحملة أسهم هذه الشركة بضمان حد أدنى للأرباح قدره ٤ ٪ من القيمة الأسمية للسهم الذى دفعت قيمته نقدا وذلك اعتبارا من السنة الثالثة بعد صدور المرسوم المرخص بانشاء الشركة وضمان سداد القيمة الأسمية لسندات الشركة عند استحقاقها فى حدود أربعة ملايين من الجنيهات ودفع فوائد هذه السندات فى مواعيدها .

ونص القانون على أن تمثل الحكومة فى مجلس إدارة الشركة بنسبة حصتها فى رأس المال وألا يعين رئيس مجلس الإدارة ولا عضو مجلس الإدارة المنتدب الا باتفاق بين الحكومة والشركة .

وفيما عدا ما نص عليه القانون والمرسوم الخاص بهذه الشركة يطبق على على هذه الشركة القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٥٤ المتعلق ببعض الأحكام الخاصة بشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسئولية المحدودة .

---

(١) صدر القانون رقم ٢٨٣ لسنة ١٩٥٦ ينص على أن يستبدل بعبارة « مجلس الوزراء » فى كافة القوانين عبارة « رئيس الجمهورية » .

٤ ـ التـــأميم

La Nationalisation

التأميم فكرة نادى بها أنصار المذاهب الاشتراكية كوسيلة لنقل ملكية المشروعات الخاصة من الأفراد إلى الدولة . وقد أخذت هذه الفكرة شكلا جديا عمليا بعد الحرب العالمية الأولى وكثر استعمالها حتى أن دستور ١٩٤٦ الفرنسى نص عليها فى مقدمته كمبدأ دستورى بقوله « جميع الأموال والمشروعات التى يتميز استغلالها بطابع المصلحة العامة أو بطابع الاحتكار يجب أن تصبح ملكا للدولة » . وقد ساعد على ذلك انتصار مذهب الاقتصاد الموجه وما ترتب عليه من الاحساس بضرورة تدخل الدولة فى نواحى الانتاج المختلفة واشرافها عليه .

ورغم النجاح الكبير الذى صادفته فكرة التأميم الا أنها لا زالت غامضة المدلول غير محددة المعنى لأن الاصطلاح يطلق على مدلولات مختلفة فقد يقصد به مجرد تحويل إدارة مرفق عام من إدارته بطريق الامتياز إلى إدارته بطريق الاستغلال المباشر ، وقد يقصد به تحويل مشروع خاص — له قدر من الأهمية — إلى مرفق عام ، وقد يقصد به التعبير عن اتجاه سياسى ، وهكذا .

ولذا نجد أن هذا الاصطلاح يطلق أحيانا على طرق من الإدارة يصعب تفرقتها من طرق الادارة الأخرى كالاستغلال المباشر ، فليس من نظام مرسوم للتأميم بل تتعدد الأنظمة بتعدد عمليات التأميم ويتضمن كل قانون الطرق والأساليب التى تتبع فى إدارة المشروع المؤمم .

ولعل الذى أوحى باطلاق هذا التعبير هو أن الفكرة الأساسية فيه ترجع إلى أن الغرض منه اعتبار المشروع ملكا للأمة والدولة انما تديره بصفتها نائبة عن الأمة ولذلك فان فكرة التأميم تنطوى على عنصرين أساسين هما :

أ — بالنسبة للمشروعات التى يباشرها النشاط الفردى : تؤمم بنقل ملكيتها من النطاق الاقتصادى الخاص إلى النطاق الاقتصادى العام ويتحقق ذلك بعدة طرق كنزع ملكية المشروع مع تعويض صاحبه (وهذا الاجراء لايتم فى الصورة التقليدية لنزع الملكية وانما يقرره القانون الصادر بتأميم المشروع) ، ومثل ذلك تأميم البترول فى إيران وتأميم شركة قناة السويس .

وقد يكون التأميم بطريق مصادرة المشروع الخاص — وهو اجراء نادر الحصول لمخالفته لمبادىء العدالة إذ يتم دون مقابل أو تعويض — كما حصل فى تأميم مصانع سيارات رينو فى فرنسا بسبب موقفها الموالى للأعداء أثناء الحرب .

ب — بالنسبة للمرافق العامة : يتم التأميم بجعل المشروع المؤمم تحت إدارة الدولة واستبعاد مشاركة الرأسماليين على قدر الامكان والربح الرأسمالى الفردى .

والذى نلاحظه أن الدولة ، دون غيرها من الأشخاص الإدارية ، هى التى تستخدم أسلوب التأميم الا أنه ينبغى حتى لاتصبح إدارة الدولة للمشروع المؤمم استغلالا مباشرا ، ينبغى أن تتكون إدارة المشروع من ممثلين لهيئات ثلاث :

١ — العمال ، وذلك حتى يحسوا أنهم يعملون لصالحهم وصالح الجماعة لا لحساب صاحب عمل رأسمالى يستغلهم .

٢ — المستهلكين أو المنتفعين ، حتى يمكن الدفاع عن مصالحهم عن طريق مباشرة ظروف الاستغلال .

٣ — الدولة باعتبارها الراعية للصالح العام هذا بجانب قدرتها على أن توفق بين العمال والمستهلكين إذا تعارضت مصالح هاتين الطائفتين .

وقد يتخذ المشروع المؤمم نظام المؤسسة العامة وان كان الغالب أن يتخذ الشركة التجارية وعندئذ نجد أنفسنا أمام ظاهرة حديثة بالنسبة لأحكام الشركات التى يعرفها القانون التجارى .

ويرى البعض أن التأميم ليس صورة من صور إدارة المرفق العام ولكنه اجراء تسلكه الدولة لإدارة مرفق بطريق من الطرق التى نعددها هنا نائبة فى ذلك عن الأمة .

وتسير الكثير من دول أوربا فى تيار التأميم ، فمثلا نجد أن انجلترا أممت السكك الحديدية والكهرباء ومناجم الفحم وبنك انجلترا والطب كما شملت حركة التأميم فى فرنسا وسائل النقل الجوى وبنك فرنسا وبنوك الائتمان الكبرى والغاز والكهرباء .

ولكن فكرة التأميم لا زالت بكرا فى مصر وان وجدت لها آثار باهتة فى بعض المشروعات كما هو الحال بالنسبة لمرفق الغاز والكهرباء بمدينة القاهرة ذلك أن القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٤٨ أنشأ هيئة باسم « إدارة الغاز والكهرباء بمدينة القاهرة » منحها الشخصية المعنوية ونص على أن يشترك فى الاشراف على هذه الإدارة ممثل لمستهلكى الكهرباء للأغراض الصناعية وآخر عن جمهور مستهلكى التيار للانارة الا أنه فى ذات الوقت لم يفصل ميزانية هذه الإدارة عن ميزانية الدولة فهى تعتبر جزءا منها .

وكذلك الأمر بالنسبة لإدارة النقل العام بمنطقة الإسكندرية التى ينظمها القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٥٤ إذ تخضع لأسلوب حكومى بحت فى الإدارة يكاد يجعلها تدار بطريق الاستغلال المباشر .

ونحن لانعيب على المشرع المصرى احجامه حتى الآن عن الاغراق فى الأخذ بفكرة التأميم ذلك أن الإدارة المصرية بحاجة إلى اصلاح كبير يخلصها من تعقيدات الروتين البالى قبل أن نفرض نظمها على المشروعات التى يراد تأميمها .

أما تأميم مصر لشركة قناة السويس فقد فضلنا ارجاء الكلام عليه إلى ما بعد شرح عقد الامتياز .

٥ ـ التزام أو امتياز المرافق العامة

La Concession du Service Public

تعريف عقد الامتياز :

عقد امتياز المرافق العامة هو عقد إدارى يعهد بمقتضاه إلى شخص من أشخاص القانون الخاص بادارة مرفق عام لمدة محددة يلتزم خلالها بحسن سير المرفق واستمراره على مسئوليته وبمصاريف على حسابه نظير مقابل يحصل عليه ممن يستفيد بخدمات المرفق ، ولهذا فان الامتياز لا يكون إلا بالنسبة للمرافق التى تقدم خدمات مباشرة للجمهور أما المرافق التى لاتخدم الجمهور الا بطريق غير مباشر فانها لاتصلح للادارة بطريقة الامتياز إذ لا يستطيع صاحب الامتياز أن يحصل على مقابل لخدماته من الذين سينتفعون بطريق غير مباشر من هذه الخدمات ، ولعل هذا أيضا هو الذى يفسر أن الامتياز لا يكون إلا فى استغلال المرافق الصناعية أو التجارية (كمرافق توريد المياه والكهرباء) لأن صاحب الامتياز يسعى وراء الربح ولذا لا يتصور أن يقدم على استغلال مرفق عام يقدم خدماته للجمهور بالمجان كالتعليم العام مثلا .

ولا يقتصر الامتياز على استغلال المرفق فحسب بل قد يتضمن انشاء المرفق ذاته كاقامة مبان ومنشئات لازمة لهذا الاستغلال وهنا ينصب الامتياز على أمرين :

امتياز أشغال عمومية وامتياز مرفق عام .

وقد تكلم القانون المدنى المصرى عن عقد الالتزام فى مادته ٦٦٨ بقوله إنه « عقد الغرض منه إدارة مرفق عام ذى صفة اقتصادية ، ويكون هذا

العقد بين جهة الإدارة المختصة بتنظيم هذا المرفق وبين أفراد أو شركة يعهد إليها باستغلال المرفق فترة معينة من الزمن » .

كما تولى القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة تنظيم أحكام الالتزام من الناحية الإدارية .

ويمكن أن نخلص مما سبق إلى أن أركان عقد الامتياز هي :

١ — أنه عقد اداري ذو طبيعة خاصة . وقد كان يعتبر في مصر عقدا مدنيا إلى أن أصدرت محكمة الاسكندرية المختلطة حكما في ١٩٢٨/١٢/٢٩ أقر لعقد الامتياز بصفته الإدارية وهو ما تأكد بالقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة .

والحقيقة أن اعتبار عقد الامتياز عقدا مدنيا هو قول سقيم لأنه يشل يد السلطة الإدارية عن التدخل في شئون المرفق الذي يدار بطريق الامتياز في الحالات التي تحتم فيها المصلحة العامة ضرورة مثل هذا التدخل .

٢ — موضوع الامتياز إدارة مرفق عام وهو عادة مرفق تجاري أو صناعي كما سبق أن أوضحنا .

٣ — يمنح الالتزام لمدة محدودة وهي المدة التي تسمح عادة بتعويض الملتزم عما يكون قد تكبده من نفقات في انشاء المشروع واقامته .

وقد حدد القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة في مصر هذه المدة بما لا يتجاوز ثلاثين عاما .

٤ — يتحمل الملتزم نفقات المشروع ومخاطره المالية على تفصيل سنورده فيما بعد .

٥ — للملتزم أن يقتضي من المنتفعين مقابلا تحدده جداول التعريفة في عقد الالتزام أو قائمة الشروط والالتزامات التي تلحق به وان كان للادارة حق تعديل التعريفة على نحو ما سنرى بعد قليل .

والمقابل الذى يقتضيه الملتزم يعتبر رسما Taxe يخضع للأحكام المقررة بالنسبة للضرائب ، وقد وضع المشرع حدا أعلى لا يجوز للملتزم تجاوزه فى الربح حماية للمنتفعين وذلك بما نص عليه فى المادة الثالثة من قانون التزام المرافق العامة وهى تقرر أنه « لا يجوز فى جزاء الملتزم أن تتجاوز حصته السنوية فى صافى أرباح استغلال المرفق العام بادىء ذى بدء ١٠./٠ من رأس المال الموظف والمرخص به من مانح الالتزام . وما زاد على ذلك من صافى الأرباح يستخدم أولا فى تكوين احتياطى خاص للسنوات التى تقل فيها الأرباح عن ١٠./. ويكف عن تزويد هذا الاحتياطى متى بلغ ما يوازى ١٠./. من رأس المال . ويجوز فيما يبقى من هذا الزائد أن يقسم بين مانح الالتزام والملتزم أو أن يستخدم فى خفض الأسعار » .

ومما سبق تكون القاعدة أنه إذا تجاوزت أرباح الملتزم ١٠./٠ تلتزم الادارة بأن تسلك أحد سبيلين : فاما أن تترك الرسم كما هو وتشاطر الملتزم أرباحه واما أن تخفض الرسم حتى يكون صافى ربح الملتزم غير متجاوز ١٠./٠ .

فاذا أهملت الادارة فى أداء هذا الالتزام كان للمنتفعين الالتجاء إلى مجلس الدولة لاستصدار حكم لاعمال نص القانون .

كيفية منح وابرام التزام المرافق العامة :

كان دستور سنة ١٩٢٣ ينص فى المادة ١٣٧ على أن « كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة ، لا يجوز منحه الا بقانون Cnoformenment à la loi وقد اختلف الرأى فى تفسير هذا النص خصوصا عندما عرض الأمر على مجلس النواب بمناسبة مناقشة موضوع استغلال آبار البترول ، فرأى البعض وجوب اصدار قانون خاص فى حالة يراد فيها منح التزام بمرفق عام ، وهو الرأى الذى أخذ به عندئذ فصدر قانون بمنح امتياز استغلال آبار البترول .

وذهب رأى إلى أن عبارة النص — خصوصا إذا سرنا على الترجمة الفرنسية — تسمح للبرلمان أن يخول الحكومة حق منح التزامات بمرافق عامة ، ونحن نرى أن هذا الرأى يمكن قبوله الآن مع نص المادة ٩٨ من الدستور الحالى التى تقرر أن « ينظم القانون القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة » .

بقى أن نعرف كيف يبرم عقد الالتزام بمرفق عام .

لم يتناول القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ — وهو القانون العام للمرافق التى تدار بطريق الامتياز — هذا الأمر بالتنظيم . ونظرا لأن عقد الامتياز هو عقد إدارى فاننا سنتكلم عن الاجراءات الأساسية التى يتخذها ابرام العقود الإدارية ألا وهى : الممارسة والمناقصة العامة أو المزايدة العامة . ذلك أن الادارة ليست حرة تماما كالأفراد فى عقد عقودها بل قد ترد على حريتها فى التعاقد قيود شكلية وموضوعية .

١ — الممارسة Le marché de gré à gré :

وهى النظام الذى يخول الادارة أن تتعاقد مباشرة مع الأفراد دون التقيد باجراء المناقصة نظرا لأن المناقصة لايحسن تطبيقها على جميع العقود الإدارية لأنها تلزم الادارة بالتعاقد مع من يتقدم بأحسن العروض . فمثلا إذا عرض شخص أن يساهم فى انشاء مبنى حكومى بايهاب قطعة أرض فان مثل هذا العقد لا يقبل أن يتم عن طريق مناقصة .

والحق أن نظام الممارسة يستلزم توفر دراية وخبرة فنية لدى الموظف المنوط به التعاقد لأن الأمر متوقف على تقديره ومدى احاطته بالموضوع ، ومن ثم فان النزاهة أمر لابد به منه كذلك لنجاح هذا النظام حتى لا تلعب الأهواء بالمصالح العامة .

ويعتبر نظام الممارسة هو الأصل بالنسبة لعقد التزام المرافق العامة — ولكن ليس هناك ما يمنع الادارة من أن تتبع نظام المناقصة عند ابرام هذا العقد ، كما هو الأمر فى القانون رقم ٦٩٩ لسنة ١٩٥٤ فى شأن النقل العام للركاب بالسيارات الذى ينص على أنه لايرخص فى هذا النقل الا بطريق الالتزام ما لم تر الحكومة أن تتولى إدارته بنفسها ويكون منح الالتزام بقانون بعد اجراء مزايدة أو ممارسة .

ب — المناقصة العامة (أو المزايدة العامة) L'adjudication :

الغرض من هذا الاجراء هو ضمان حسن اختيار المتعاقد الذى يتقدم بأفضل العروض من الناحية الفنية والمالية ولا يعتبر هذا الاجراء ملزما للادارة الا إذا نص القانون على ذلك ، وهو ليس وقفاً على العقود الإدارية فحسب بل قد تتبعه الإدارة بالنسبة لعقودها العادية .

والمناقصة والمزايدة اصطلاحان متقابلان إذ تسعى الإدارة عن طريق المناقصة إلى التعاقد مع من يتقدم بأقل عطاء فيما تطلبه من المتعاقد بينما تقصد فى المزايدة إلى التعاقد مع من يتقدم بأعلى عطاء فيما تؤديه هى للمتعاقد .

وقد صدر القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٤ بتنظيم المناقصات والمزايدات ، فوضع مبدأ عاما ينص على أن يكون شراء جميع الأصناف والمهمات اللازمة للوزارت والمصالح العامة عن طريق مناقصات عامة يعلن عنها ويسرى هذا الحكم على مقاولات الأعمال ومقاولات النقل ومزادات بيع الأصناف والمهمات التى يقرر التصرف فيها (١) .

---

(١) وقد صدر لائحة تنفيذية لهذا القانون فى أول ديسمبر سنة ١٩٥٤ باسم « لائحة المناقصات والمزايدات » وحلت بذلك محل لائحة المخازن والمشتريات ، بيد أن بعض الفقهاء يرون أن هذه اللائحة لم تستكمل الاجراءات القانونية اللازمة لنفاذها بسبب عدم نشرها فى الجريدة الرسمية .

وتخضع المناقصة العامة لمبادىء أساسية ثلاثة هى :

١ — الاعلان ، وهو اخطار ذوى الشأن بالمناقصة وتفصيلاتها حتى يتسنى لهم التنافس فى التقدم بالعطاءات المناسبة للادارة .

٢ — حرية المنافسة فلا يحرم من تتوافر فيه الشروط المطلوبة من حقه فى التقدم للمناقصة .

٣ — المساواة بين المتنافسين فلا يعفى بعض المتنافسين من شروط ويلزم بها البعض الآخر ولا يستبعد أحد المتنافسين لأغراض خاصة بعيدة عن الصالح العام .

وقد تكون المناقصة داخلية فيعلن عنها فى داخل القطر المصرى .

وقد تكون المناقصة خارجية فيعلن عنها فى البلاد الأجنبية وتخطر القنصليات بارسال خطابات دورية للبيوت التجارية والصناعية فى الدول المعتمدة فيها وتقوم بتسليم دفاتر الشروط لمن يرغب الاشتراك فيها طبقا لأحكام لائحة المناقصات والمزايدات .

ويجوز أن تكون المناقصة محدودة سواء كانت مناقصة داخلية أو خارجية ويقصد بالمناقصة المحدودة المناقصة التى تقتصر على بيوت أو جهات ذات كفاية خاصة ولذلك اعتمدت أسماؤها فى سجلات أو كشوف تقرها الجهة الفنية المختصة بالادارة ، ولذا فان هذه البيوت أو الجهات هى التى تدعى فقط للاشتراك فى المناقصة .

اجراءات المناقصة :

يعلن عن المناقصة فيتقدم كل راغب بعرضه (وهو ما يسمى بالعطاء) فى مظاريف مغلقة وذلك لضمان سريتها . ويترتب على تقديم العطاء ارتباط مقدمه به ولا يجوز له سحبه أو تعديله — طالما لم يبت فيه — حتى قبل فتح

المظاريف وفحص العطاءات . ويلزم القانون المتقدمين بعطاءات فى مناقصة أن يدفعوا تأمينا مؤقتا وذلك كدليل على جدية عرضهم وحسن استعدادهم لتنفيذ المطلوب إذا ما أرسيت المناقصة عليهم ، ويصادر التأمين أو يخصم منه مصاريف إعادة المناقصة إذا ما رست المناقصة على دافعه ولكنه امتنع عن التنفيذ .

وتقوم لجنة — تشكل بقرار من وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة ويرأسها موظف تتناسب وظيفته ودرجته مع أهمية المناقصة وعضويتها مدير القسم المختص وموظف فنى آخر بالنسبة لمقاولات الأعمال أو من مدير المخازن ومدير المشتريات أو من ينوب عنهما بالنسبة للمشتريات — تقوم هذه اللجنة بفتح المظاريف وفحص العطاءات فى موعد معين لتستبعد منها ما لاتتوافر فيه الشروط والمواصفات المطلوبة ثم ترتبها .

فاذا ورد عطاء وحيد — حتى ولو كان قانونيا — تعاد المناقصة كقاعدة عامة ، الا أنه يجوز قبول هذا العطاء فى حدود شروط معينة إذا كان مناسبا ومطابقا للشروط ولم تكن هناك فائدة متوقعة من وراء اعادة المناقصة .

ثم تشكل لجنة أخرى للبت فى العطاءات (وتسمى لجنة العقود) ويرأسها وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو من نائب عنهما أو رئيس المنطقة أو الفرع ، وأعضاؤها هم رئيس القسم المختص أو نائبه ورئيس قسم فنى آخر (وذلك بالنسبة لمقاولات الأعمال) أو من مدير المخازن ومدير المشتريات ومندوب الادارة المطلوب لها الأصناف (وذلك بالنسبة للمشتريات) وموظف فنى أو أكثر من المصلحة ذاتها أو المصالح الفنية الأخرى من ذوى الخبرة بهذه الأعمال أو الأصناف .

ويراعى فى انتقاء الأعضاء أن تتناسب وظائفهم ودرجاتهم وخبرتهم مع أهمية المناقصة ، وإذا زادت قيمة المناقصة على ٢٠٠,٠٠٠ جنيه يضم

إلى لجنة البت عضو عن وزارة المالية والاقتصاد وذلك بالنسبة لجميع العقود ويضم كذلك موظف فني من مجلس الدولة بالنسبة لعقدى التوريد والنقل أما بالنسبة لعقد الأشغال العامة فلا يضم هذا الموظف الممثل لمجلس الدولة الا إذا زادت قيمة المناقصة عن ٢٥٠,٠٠٠ جنيه ، وعدم حضور ممثلى وزارة المالية ومجلس الدولة يبطل انعقاد لجنة البت .

ومهمة اللجنة هى التأكد من مطابقة كشوف التفريغ للعطاءات ذاتها وتبين على هذا الكشف أوجه النقص والمخالفات ، وكذلك تقوم بفحص العينات والفئات ومقارنتها ببعضها البعض والبت فى طلبات الاستبعاد ثم ترفع توصياتها — بعد ورود نتيجة الفحص الكيمائى أو الفنى فى الحالات التى تتطلب مثل هذا الفحص — إلى رئيس المصلحة لكى يتولى اعتماد هذه التوصيات فان كان هو رئيس هذه اللجنة يرفع التوصيات إلى وكيل الوزارة ذلك أن التوصيات يجب أن يكون موقعا عليها من جميع أعضاء لجنة البت ومن رئيسها .

وتقضى القواعد بأن تفضل المصنوعات المصرية — ولو كانت من خامات أجنبية — على مثيلاتها الأجنبية التى تتساوى معها فى المواصفات حتى ولو زاد ثمن المصنوعات المصرية لغاية ١٠٪ أو إذا تساوى الثمن ولكن قلت المواصفات بنسبة لا تتجاوز ١٠٪ .

وفيما عدا هذا لا يجوز ارساء المناقصة إلا على أفضل المتقدمين من حيث الأسعار أو الكفاية الفنية . وطبقا لقانون تنظيم المناقصات والمزايدات لايجوز التفاوض مع مقدمى العطاءات الا بناء على قرار من رئيس المصلحة المختصة بعد موافقة لجنة البت فى حالة ما إذا كان العطاء الأقل مقترنا بتحفظ أو بتحفظات وكان أقل عطاء غير العطاء المقترن بشىء تزيد قيمته الرقمية كثيرا على العطاء المقترن بتحفظات وذلك بقصد أن ينزل مقدم العطاء عن تحفظاته أو بعضها إلى الحد الذى يجعله أفضل دون شك من العطاء

غير المقترن بشيء فاذا رفض جاز التفاوض مع من يليه وهكذا . وبانتهاء لجنتى فتح المظاريف وفحص العطاءات والبت فى المناقصة من عملها تنتهى المرحلة التمهيدية من مراحل ابرام العقد الادارى ذلك أن اعتماد هذه المناقصة يدخل فى اختصاص شخص آخر هو وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة أو رئيس المنطقة أو رئيس الفرع طبقا للقوانين واللوائح.

ويجيز قانون تنظيم المناقصات والمزايدات أن تنوب وزارة أو مصلحة عن أخرى فى مباشرة اجراءات التعاقد وابرامه بالنسبة لمهمة معينة .

ولا يجوز لوزارة أو مصلحة أن تبرم أو تقبل أو تجيز أى عقد فى مادة تزيد قيمتها على ٥٠٠٠ جنيه إلا بعد استفتاء إدارة الرأى المختصة بمجلس الدولة ما لم يكن العقد قد أبرم على أساس شروط أخذ فيها رأى الجهة المذكورة أو أبرم طبقا لشروط سبق أن أبرم على أساسها عقد مماثل له وبشرط الا يكون قد حصل تعديل فى الشروط فى الحالتين .

وإذا كانت الإدارة لا يجوز لها أن تتعاقد إلا مع من رست عليه المناقصة الا أن هذا قد يضر بها لأن اختيار المتعاقد معها يتم هكذا بطرية شبه آلية ، ولذلك فان للادارة أن ترفض التعاقد اطلاقا وهذا ما أكدته المادة السابعة من القانون رقم ٢٣٦ لسنة ١٩٥٥ إذ نصت على أنه « تلغى المناقصات بقرار مسبب من رئيس المصلحة بعد النشر عنها وقبل البت فيها إذا استغنى عنها نهائيا . أما فى غير هذه الحالة فيجوز لرئيس المصلحة الغاء المناقصات فى احدى الحالات الآتية : إذا تقدم عطاء وحيد أو لم يبق بعد العطاءات المستبعدة إلا عطاء واحد ، أو إذا اقترنت العطاءات كلها أو أكثرها بتحفظات ، أو إذا كانت قيمة العطاء الأقل تزيد على القيمة السوقية . ويكون الالغاء فى هذه الحالات بقرار من رئيس المصلحة بناء على رأى لجنة البت فى العطاءات » .
وإذا شئنا أن نقارن بين نظامى الممارسة والمناقصة نجد أن اجراء المناقصة يفضل اجراء الممارسة من الناحية النظرية لأنه يوفر للدولة أموالها أذ يكفل لها الحصول

على المطلوب بأقل سعر ممكن بيد أن العمل أثبت أن المناقصة لا تحقق هذه الغاية لأن المتقدمين يتفقون عادة لتفويت هذه النتيجة على الإدارة هذا فضلا عما سببه تحديد الأسعار والأجور والأرباح اليوم من عدم جدوى نظام المناقصة .

الاعفاء من المناقصة :

أجاز القانون للادارة ألا تلجأ لنظام المناقصة فى بعض حالات نجملها فيما يلى : —

أ — ما لا تزيد قيمته على ٢٠٠ جنيه بالنسبة للمشتريات العادية وعمليات النقل ، ٥٠٠ جنيه بالنسبة لعقود الأشغال العامة ؛ ٢٠٠٠ جنيه بالنسبة لشراء الأصناف المحتكرة من شركات فى الخارج ليس لها وكلاء فى مصر .

أما بالنسبة لوزارة الحربية فيحدد مجلس الوزراء شروط الشراء بدون مناقصة .

ب — ما تحتاج إليه من منتجات الشركات الصناعية المصرية التى تملك الحكومة فيها أكثر من نصف رأس المال ويصدر بتعيينها قرار من وزير المالية والاقتصاد .

جـ — الشركات التى يرى مجلس الوزراء — بناء على توصية وزير المالية والاقتصاد — أن يتفق معها على شراء منتجاتها بطريق الممارسة لأن فى ذلك تحقيقا للصالح الاقتصادى القومى وفى هذه الحالة يكون للحكومة حق مراقبة حسابات هذه الشركات وتحديد أسعار البيع .

د — عند الضرورة كالتوريدات ومقاولات الأعمال والنقل التى تقضى حالة الاستعجال الطارئة أو الظروف غير المنظورة بعدم امكان تحمل اجراءات المناقصة بالنسبة لها أو تلك التى تقضى المصلحة العامة أن تتم بطريقة سرية كتوريد الأسلحة والذخائر مثلا .

وأمر تقدير الضرورة متروك للادارة ، بيد أنه إذا زاد موضوع التعاقد فى قيمته على ٥٠٠٠ جنيه وجب أن تتولى الممارسة فى داخل الجمهورية المصرية لجنة يشترك فى عضويتها نائب عن وزارة المالية والاقتصاد ويكون قرارها مسببا ، أما الممارسة خارج جمهورية مصر فتتولاها لجنة يشكلها الوزير المختص كما يرى .

شكل العقد :

من مميزات العقد الادارى أنه عقد مكتوب وان كان قانون تنظيم المناقصات والمزايدات قد أجاز للادارة ألا تتقيد بهذا الاجراء فى بعض العقود قليلة الأهمية وهى عقود التوريد والنقل التى لاتزيد قيمتها على ٢٠٠ جنيه وعقود الأشغال العامة التى لاتتجاوز ٥٠٠ جنيه .

ويشمل العقد المكتوب أكثر من وثيقة يطلق على مجموعها اسم قائمة الشروط Le cahier des charges ، وهذه الوثائق عادة هى عبارة عن :

١ — دفتر الشروط والمواصفات العامة ، وهو الذى يتضمن الشروط العامة التى تطبق على كل عقد تبرمه الهيئة الإدارية مثل دفتر الشروط العامة والمواصفات المتعلقة بمصلحة المبانى فى مصر .

٢ — دفاتر الشروط الخاصة وجداول الفئات ، وهى التى تحوى شروط العقد المراد ابرامه ، ويرفق بها المستندات التى تفصل المواصفات .

وتعتبر نصوص قائمة الشروط نصوصا تعاقدية بالنسبة للعقود الادارية ، عدا عقد الالتزام إذ تشتمل على بعض نصوص تعاقدية وبعض نصوص تنظيمية .

ويمكن أن نسوق مثلا لعقد الامتياز فى عقد امتياز للبحث عن البترول واستغلاله الذى صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٤٩ لسنة ١٩٥٧

يرخص لوزير الصناعة فى عقده مع الشركة العامة للبترول (شركة مساهمة مصرية تحت التأسيس) وقد نشرت صورة هذا العقد فى الوقائع المصرية العدد ٥٣ مكرر هو فى ١٣ يوليه سنة ١٩٥٧ .

تنفيذ العقد :

تنفيذ العقد المدنى تحكمه القاعدة العامة التى تقرر أن « العقد شريعة المتعاقدين » فلا يجوز لأحد طرفيه أن يستقل بتعديل نصوصه ، ولكن هذه القاعدة لاتطبق على اطلاقها بالنسبة للعقد الادارى وتبعا فهى لا تحكم عقد الالتزام بنفس القوة التى تحكم بها عقدا من عقود القانون الخاص على نحو ما سنفصل فيما يلى ، ولبيان ذلك نتناول ما يرتبه عقد الامتياز من حقوق لكل من الجهة الإدارية المتعاقدة والملتزم المتعاقد معها ، ثم نضيف إليها عجالة عن حقوق المنتفعين بالمرفق الذى يدار بطريق الالتزام .

ا - حقوق الادارة مانحة الالتزام :

تتمتع السلطة مانحة الالتزام بحقوق ثلاث هى : الرقابة والتعديل والاسترداد .

ونفصل كل حق منها على حدة :

١ — حق الرقابة على تنفيذ العقد :

تنص المادة ٧ من قانون التزامات المرافق العامة رقم ٤٩٧ سنة ١٩٤٥ المعدل للقانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ على أن « لمانح الالتزام أن يراقب انشاء المرفق العام موضوع الالتزام وسيره من النواحى الفنية والادارية والمالية — وله فى سبيل ذلك تعيين مندوبين عنه فى مختلف الفروع والادارات التى ينشئها الملتزم لاستغلال المرفق . ويختص هؤلاء المندوبون بدراسة تلك النواحى

وتقديم تقرير بذلك لمانح الالتزام . وعلى الملتزم أن يقدم لهؤلاء المندوبين ما قد يطلبون من معلومات أو بيانات أو احصاءات ، دون الاخلال بحق مانح الالتزام فى فحص الحسابات أو التفتيش على إدارة المرفق فى أى وقت » .

وعلى هذا فان الإدارة تتمتع بسلطة الرقابة على تنفيذ العقد من النواحى الفنية والإدارية وتباشرها وزارة الأشغال العمومية فى مصر ، وكذلك من الناحية المالية وهى مركزة فى إدارة الشركات بوزارة المالية وذلك لضمان قيام المتعاقد بما عليه من التزامات وجعل هذه الالتزامات مسايرة للصالح العام أولا بأول ، ولذا فان الإدارة تتمتع بحق الرقابة هذا حتى ولو لم يرد به نص فى القانون أو فى عقد الالتزام لأنه يستند إلى فكرة المرفق العام ومسئولية الإدارة عن حسن سيره . وتبعا فان الاتفاق على استبعاد هذا الحق يقع باطلا بطلانا مطلقا لمخالفته للنظام العام .

واستعمالا لهذا الحق نص البند الثلاثون من عقد امتياز البحث عن البترول الممنوح للشركة العامة للبترول — والسابق الاشارة إليه — على أن « لمندوبى الحكومة حق الدخول فى الأراضى التى يشملها هذا العقد وفى الحقول ومواقع التشغيل والأعمال الموجودة بها ، ولهم أن يقوموا بفحص الدفاتر والسجلات والتقارير تنفيذاً لهذا العقد وباجراء المساحات وعمل الرسومات والاختبارات وغيرها ولتحقيق هذا الغرض يكون لهم حق استعمال آلات الشركة وأدواتها بشرط ألا ينتج عن ذلك أى خطر أو تعطيل للعمليات ويقدم وكلاء الشركة ومستخدموها وعمالها لهؤلاء المندوبين المعاونة الفعلية حتى لا ينجم عن أداء مأموريتهم خطر يهدد سلامة الشركة أو يعطل أعمالها وعلى الشركة أن تمنح هؤلاء المندوبين جميع الامتيازات والتسهيلات الممنوحة لموظفيها فى الحقل وأن تهيىء لهم بالمجان مكانا للعمل ومسكنا مؤقتا مؤثثا تأثيثا لائقا » .

صحيح أن الرقابة يبدو أقل شدة فى عقد الالتزام منه فى غيره من العقود الإدارية الأخرى لأن الإدارة تترك للملتزم قسطا من الحرية فى تنفيذ التزاماته الا أن الحق من حيث هو قائم وقد رسمت المادة السابعة سالفة الذكر حدوده .

على أنه يجب ألا يفهم من منح هذا الحق للادارة أنها صاحبة سلطان مطلق ، إذ أن هذا الحق يهدف لتحقيق الصالح العام كما قلنا ، وتبعا فلا يجوز للادارة أن تتعسف فى استعماله فتتخذ منه سلاحا لتحقيق أغراض خاصة كما لا يجوز للادارة أن تجعل منه ستارا لتعديل موضوع العقد أو أن تخرج فى استعماله عن الحدود المرسومة فى القوانين واللوائح . وللادارة فى سبيل جعل رقابتها فعالة أن توقع جزاءات على المتعاقد معها ، وهنا نفرق بين حالتين : حالة ما إذا كان عقد الالتزام قد نص على جزاءات توقع فى حالة الاخلال بالالتزامات . وحالة سكوت العقد عن مثل هذا النص .

فاذا ورد بالعقد نص يحدد الجزاءات التى تطبق فان هذا النص هو الذى يعمل به ولا يجوز توقيع جزاءات أخرى حتى إذا اتضح أن الجزاء الوارد فى العقد غير كاف .

أما إذا خلا العقد من النص على الجزاء فيجوز — طبقا لما استقر عليه القضاء حديثا — تلافى هذا النقص إذ للادارة هنا سلطة توقيع جزاء التعويض على الملتزم على أن تخضع فى هذا التصرف لرقابة القضاء اللاحقة .

هذا عن الجزاءات المدنية وهى عبارة عن التعويض أو الغرامة ، أما الجزاءات الجنائية فلا يجوز توقيعها على المتعاقدين الا إذا كان منصوصا عليها فى القانون ، ولا يجوز للادارة أن تصدر لوائح ضبط إدارى تستهدف بها النظام العام فى الظاهر ويكون المقصود بها فى الواقع ارغام الملتزم على

الوفاء بالتزاماته لأن هذا يعد خروجا عن حدود السلطة اللوائحية المخولة للادارة .

ويجوز للادارة فى جميع الأحوال أن تحل بنفسها محل المتعاقد فى تنفيذ الالتزامات التى لم يوف بها أو أن تعهد بذلك إلى شخص آخر على حساب المتعاقد الأول وتحت مسؤوليته ، وذلك ضمانا لدوام سير المرفق العام .

٢ — حق الادارة فى تعديل بعض نصوص العقد بارادتها المنفردة :

يقوم العقد المدنى بين طرفين متساويى المصالح هما الأفراد ، بينما يقوم عقد الالتزام بين طرفين غير متعادلين فى مصالحهما أحدهما هو الإدارة النائبة عن المصالح العامة وبين الملتزم الذى يدافع عن صالحه خاصة ، ترتب على هذا الاختلاف بين العقدين اختلاف واضح بينهما فى تنفيذ العقد والآثار المترتبة عليه تظهر أساسا فى حق الإدارة فى تعديل بعض نصوص العقد من تلقاء نفسها ودون تعليق ذلك على قبول الملتزم حتى تضمن بذلك أن توفى بحاجات الجمهور وتجعل المرفق العام مسايرا لضرورات الجماعة .

على أن حق الإدارة فى تعديل نصوص العقد لا يشمل كافة ما يتضمنه العقد من نصوص لأن نصوص العقد الإدارى نوعان : نصوص لوائحية ونصوص تعاقدية .

ولعل أبسط معيار للتفرقة بين هذين النوعين من النصوص يقوم على أن النصوص التعاقدية هى النصوص التى يمكن الاستغناء عنها لو أن المرفق أدير بطريق الاستغلال المباشر . ولذا تشمل النصوص اللوائحية عادة كل ما يمس مصلحة الجمهور والأمن العام وهذه النصوص اللوائحية هى وحدها التى تتمتع الإدارة فى خصوصها بسلطة تقديرية واسعة كما قلنا ، أما المساس بالنصوص التعاقدية فيعرض الإدارة لمسئولية تعاقدية طبقا لأحكام القانون

الخاص ، ولكن ليس للملتزم أن يمتنع عن تنفيذ التزاماته الا اذا كان تصرف الإدارة هو الذى جعل وفاءه بالتزاماته مستحيلا .

وتبعا فاذا كان الالتزام خاصا بمرفق نقل مشترك فان للادارة أن تجبر الملتزم على مد خطوط جديدة فى النواحى التى وصل إليها العمران أو تحسين الوسائل التى يستخدمها فى النقل أو تعديل الأوقات التى يقدم فيها خدماته ، كما أن للادارة الحق فى تعديل قوائم الأسعار التى تحصل الرسوم على أساسها ، وهكذا .

ولكن يقابل هذا الحق الواسع الذى تتمتع به الإدارة حق آخر للملتزم هو حق هذا الملتزم فى اقتضاء تعويض أو فسخ العقد إذا ألحقت هذه التعلايلات غبنا يخل بالتوازن المالى للعقد على نحو ما سنفصله فيما بعد .

وهذه المبادىء هى التى صاغتها م ٥ من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة فى قولها إن « لمانح الالتزام دائما متى اقتضت ذلك المنفعة العامة أن يعدل من تلقاء نفسه أركان تنظيم المرفق العام موضوع الالتزام أو قواعد استغلاله ، وبوجه خاص قوائم الأسعار الخاصة به . وذلك مع مراعاة حق الملتزم فى التعويض ان كان له محل » . وترتيبا على هذا الحق قرر البند الحادى والثلاثون من عقد الامتياز السالف التنويه عنه ان « تلتزم الشركة فى حدود القانون اتباع أحكام اللوائح التى يصدرها الوزير من آن لآخر بخصوص طرق الحفر وتبطين الآبار واستعمال الطفلة والأسمنت وغيرها ، وعزل الطبقات الحاملة للمياه ووقاية الطبقات الحاملة للبترول وطبقات المياه العذبة ، وطرق الانتاج والتحكم فى تدفق البترول الخام والغاز ، واتخاذ الاحتياطات الضرورية لمنع ضياع البترول الخام أو الغاز بطرق تنقيه وتخزين ونقل البترول والغاز وتصريف المياه والمواد المتخلفة الأخرى وإصلاح الآبار وردمها عند الضرورة وكل ما يتعلق بطرق التشغيل الأخرى .

ومايلزم لكل ما تقدم من أحصاءات وبرامج وبيانات ورسوم وتقارير . وكذلك طرق منع الحرائق وتسوير الماكينات والفتحات ومساكن العمال . وسائر المسائل التى ترى مصلحة الوقود لزومها أو من المرغوب فيه عملها لتنظيم حسن سير العمل فى حقول البترول ، أو للمحافظة على صحة الأفراد أو سلامتهم أو راحتهم سواء فى ذلك العمال أو غيرهم من السكان المجاورين وتعتبر جميع اللوائح المذكورة أو التى تصدر من آن لآخر جزءا لا يتجزأ من هذا العقد على ألا يترتب عليها انتقاص من الحقوق التى للشركة بمقتضى هذا العقد » .

٣ – حق الادارة فى استرداد المرفق قبل نهاية المدة :

ذلك أن الإدارة تسعى دائما إلى تحقيق الصالح العام فاذا تراءى لها أن هذا الصالح العام يقتضى استرداد المرفق قبل نهاية مدته كان لها أن تشتريه من الملتزم وأن تعوضه عن هذا الاسترداد دون أن يكون للملتزم حق الاعتراض على ذلك لأنه لا يجوز الاحتجاج بفكرة الحق المكتسب أمام مصلحة تتعلق بالنظام العام للجماعة .

وقد تبنت المادة الرابعة من قانون التزامات المرافق العامة هذا المبدأ بقولها « يجب أن تحدد وثيقة الامتياز شروط وأوضاع استرداده قبل انتهاء مدته » .

ب – حقوق الملتزم :

يسعى الملتزم أساسا من وراء الالتزام الى تحقيق الربح ولذا فان قواعد العقد تعتبر بالنسبة له كلا يحقق التوازن المالى الذى يهىء ظروف الربح ، وتبعا فان حقوق الملتزم تنحصر فى ضرورة المحافظة على هذا التوازن المالى .

والاخلال بالتوازن المالى للعقد قد يكون مرجعه إلى المخاطر الإدارية أى إلى تصرفات الإدارة سواء كانت هذه التصرفات اجراءات عامة لايقصد بها الملتزم نفسه ولكنها تؤثر على التزاماته أو إلى تصرفاتها الخاصة فى تعديل نصوص العقد بارادتها المنفردة .

فاذا كانت التصرفات عامة كان للملتزم أن يدافع عن حقوقه طبقا لنظرية فعل الأمير التى عرضنا لها فيما سبق ، وإذا كانت خاصة كان له الحق فى المطالبة بتعويض أو بفسخ العقد .

وقد يكون الاخلال مرجعه إلى مخاطر اقتصادية خارجية وفى هذه الحالة تحمى نظرية الظروف الطارئة حقوق الملتزم (وقد تناولنا نظرية الظروف الطارئة بالكلام فيما سلف) .

م – حقوق المنتفعين :

للمنتفع حق قبل الادارة مانحة الالتزام هو أن يطلب إليها التدخل لاجبار الملتزم على احترام شروط الالتزام ومراعاة المساواة بين المنتفعين فان رفضت الادارة التدخل أو لم تجب المنتفع إلى طلبه فى خلال المدة القانونية — وهو ما يعادل الرفض قانونا على حسب قانون مجلس الدولة الأخير — كان له أن يلجأ لمحكمة القضاء الادارى للحصول على حكم بالغاء هذا القرار الأمر الذى يترتب عليه التزام الادارة بالتدخل .

أما علاقة المنتفع بالملتزم فقد تكون بناء على عقد وقد لا يكون هناك عقد بينهما .

فان كان هناك عقد فان للمنتفع أن يطالب الملتزم بتنفيذ هذا العقد الذى يجب أن يكون قائما على نصوص عقد الالتزام لأن الطرفين انما يتعاقدان فى حدود هذه النصوص ، وهذا ما جاءت به م ٦٦٩ من القانون المدنى

صراحة اذ تقرر أن « ملتزم المرفق العام يتعهد بمقتضى العقد الذى يبرمه مع عميله بأن يؤدى لهذا العميل على الوجه المألوف الخدمات المقابلة للأجر الذى يقبضه وفقا للشروط المنصوص عليها فى عقد الامتياز وملحقاته والشروط التى تقتضيها طبيعة العمل ويقتضيها ما ينظم هذا العمل من القوانين » .

أما إذا لم يكن المنتفع مرتبطا مع الملتزم بعقد فيجوز لكل فرد توافرت فيه شروط الانتفاع بالخدمات التى يؤديها الملتزم أن يطالب هذا الملتزم بتنفيذ الشروط الواردة فى عقد الامتياز لصالحه .

ولهذا فان الرأى الأرجح هو أن المنتفع يستمد حقوقه فى المطالبة بأداء الخدمة من قانون المرفق نفسه أى أنه فى مركز تنظيمى من مراكز القانون العام قبل الملتزم ، ولو أن القضاء يجرى فى مصر على اعتبار الرابطة التى تنشأ بين المنتفع والملتزم رابطة تعاقدية من روابط القانون الخاص وهو مالا يمكن فهمه مع نصوص القانون ، فقد أوجبت المادة ٦٧ من القانون المدنى على الملتزم أن يسوى بين المنتفعين فى حدود ما جاء بها من قواعد ونصها هو :

« ١ — إذا كان ملتزم المرفق محتكرا له احتكارا قانونيا أو فعليا وجب عليه أن يحقق المساواة التامة بين عملائه سواء فى الخدمات العامة أو فى تقاضى الأجور .

٢ — ولا تحول المساواة دون أن تكون هناك معاملة خاصة تنطوى على تخفيض الأجور والاعفاء منها ، على أن ينتفع بهذه المعاملة من يطلب ذلك ممن توافرت فيه شروط يعينها الملتزم بوجه عام ، ولكن المساواة تحرم على الملتزم أن يمنح أحد عملائه ميزات يرفض منحها للآخرين .

٣ — وكل تمييز يمنح على خلاف ما تقضى به الفقرة السابقة ، يوجب على الملتزم أن يعوض الضرر الذى قد يصيب الغير من جراء ما يترتب على هذا التمييز من اخلال بالتوازن الطبيعى فى المنافسة غير المشروعة » .

كما قررت م ٦٧١ من القانون المدنى أن يكون لتعريفات الأسعار التى قررتها السلطة العامة قوة القانون بالنسبة إلى العقود التى يبرمها الملتزم مع عملائه ، فلا يجوز للمتعاقدين أن يتفقا على ما يخالفها » .

والمستفاد من هذه النصوص لا يتفق مع القول بأن علاقة المنتفع بالملتزم علاقة تعاقدية .

تعليق :

إذا أردنا أن نضع إدارة المرفق العام بطريق الالتزام فى كفة الميزان لتقديرها نجد لأول وهلة أنها طريقة محمودة لأنها تمنح المرفق العام فرصة الاستفادة من وسائل الاستغلال الفردى وما يصاحب ذلك من ابتكار وتبسيط فى الشكليات والنفقات ويبعد به عن تيارات السياسة ويخفف العبء عن الإدارة لتتفرغ للمرافق الإدارية البحتة فتستطيع أن تولها عناية أكثر ، هذا فضلا عن أنه يأتى للادارة بمورد رزق جديد لم تتكلف فيه شيئا وذلك عند نهاية مدة الامتياز التى قلنا إن القانون المصرى حددها بفترة أقصاها ثلاثون عاما .

ولكن العمل يقلل كثيرا من هذه المزايا لأن رغبة الملتزم فى تحقيق الربح تجعله يتحايل فى سبيل ذلك بوسائل شتى يساعده فى ذلك ما يتمتع به من قوة فى رأس المال والنفوذ ، ثم انه هو الغانم دائما فان اختل التوازن المالى للعقد كان له أن يطلب إلى الإدارة تعويضه — على نحو ما رأينا فيما سلف — وتبعا فلا يعتبر الامتياز دائما وسيلة من وسائل التوفير لخزانة الدولة .

تأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية

(شركة مساهمة مصرية)

قلنا من قبل إننا لا نرحب بالتوسع حاليا فى تأميم المشروعات الخاصة بيد أن ذلك ينطبق على المشروعات التى تقوم عليها أيدى مصرية ، ولم يكن هذا هو الحال بالنسبة للشركة العالمية لقناة السويس البحرية .

ونظرا لأن تأميم هذه الشركة قد أصبح جزءا من تاريخ مصر المعاصر فاننا نرى من المناسب أن نذكر لمحة عن الشركة وعما أحاط بتأميمها من ظروف .

ذلك أنه قد صدر فرمان فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٥٤ من سعيد الأول إلى فرديناند دى ليسبس بامتياز هذه القناة نص فى صدره على ما يأتى :

« حيث أن صديقنا مسيو فردينان دى ليسبس قد لفت نظرنا إلى الفوائد التى تعود على مصر من توصيل البحر الأبيض المتوسط بالبحر الأحمر بواسطة طريق ملاحى للبواخر الكبرى ، وأخبرنا عن امكان تكوين شركة لهذا الغرض من أصحاب رؤوس الأموال فى جميع الدول ، فقد قبلنا الفكرة التى عرضها علينا وأعطيناه بموجب هذا تفويضا خاصا لانشاء وادارة شركة عالمية لحفر برزخ السويس واستغلال قناة بين البحرين وله أن يباشر أو يسند إلى غيره جميع الأشغال والمبانى اللازمة لذلك على أن تدفع الشركة إلى الأهالى — وقبل البدء فى الأعمال — جميع التعويضات فى حالة نزع ملكية أملاكهم للمصلحة العامة ، وذلك كله فى الحدود وطبقا للشروط والالتزامات المبينة فى البنود التالية ... » .

وقد نص فى البند الثالث من الفرمان على أن « مدة الامتياز تسع وتسعون سنة تبتدىء من التاريخ الذى تفتتح فيه قناة البحرين » ، كما جاء فى المادة

الرابعة أن « تجرى الأعمال على نفقة الشركة وحدها . وتمنح بدون مقابل جميع ما يلزمها من الأراضى التى ليست ملكا للأفراد . ولا تكون التحصينات التى ترى الحكومة القيام بها على نفقة الشركة » .

وتقرر أن « تجبى الحكومة سنويا من الشركة ١٥٪ من صافى الأرباح المستخلصة من ميزانية الشركة عدا الفوائد والحصص الخاصة بالأسهم التى تحتفظ الحكومة بحق الاكتتاب فيها لدى اصدارها وذلك دون أى ضمان من جانبها لتنفيذ الأعمال أو لقيام الشركة بمهمتها » .

وذكر فى المادة السادسة أنه « يتم الاتفاق على تعريفات رسوم المرور بقناة السويس ما بين الشركة وخديوى مصر ، ويجبى عمال الشركة هذه الرسوم وتكون التعريفات متساوية دائما لجميع الدول ولا يجوز مطلقا اشتراط امتياز خاص لاحدى الدول دون سواها » .

وقد خولت المادة السابقة للشركة زراعة ما تستولى عليه من أراضى الدولة واستغلاله لصالحها واعفائها من الضرائب عشر سنوات ابتداء من يوم افتتاح القناة . كما أجازت لها المادة الثامنة أن تشق ترعة من النيل إلى القناة وبيع مائها للمصريين على الطريق .

ويبدو أن فرنسا رأت أن تقدر لسعيد اصدار هذا الفرمان فمنحته وسام اللجيون دونير الأمر الذى رد عليه سعيد شاكرا بقوله « وحقيقة تفصل فرنسا عن مصر مسافة طويلة ، ولكن أى بلد فى العالم — مهما بعد — لا يستظل اليوم بشعاع منكم يبعث إليه نور الحضارة » .

ولما كان هذا الفرمان لا يكفى لتحقيق أغراض دى ليسبس لأن حفر القناة لذاتها لم يكن هو هدفه وإنما تحقيق الغنم المادى فقد سعى لدى سعيد حتى استصدر منه فرمانا ثانيا فى ١٨٥٦/١/٥ بشروط انشاء واستغلال

قناة السويس البحرية الكبيرة وملحقهاتها ، ويتضح من هذا الفرمان أن غرض « الشركة العالمية لقناة السويس البحرية » (وهى التسمية التى أطلقتها عليه المادة الأولى من فرمان الامتياز الأول والمادة ٢١ من الفرمان الثانى) هو :

١ — انشاء قناة بحرية للملاحة الكبرى بين البحر الأحمر والبحر الأبيض المتوسط من السويس إلى خليج الطينة .

٢ — انشاء ترعة للملاحة النيلية والرى تصل النيل بالقناة من القاهرة إلى بحيرة التمساح .

٣ — انشاء ترعتين فرعيتين متشعبتين من الترعة المذكورة قبيل مصبها فى بحيرة التمساح وتتجهان إلى السويس والطينة .

٤ — استغلال القناة والترع المذكورة وشتى المشروعات المتصلة بها .

٥ — استغلا ل الأراضى الممنوحة للشركة .

على أن تخضع كل هذه الأغراض للأحكام المنصوص عليها فى فرمانى الامتياز سالفى الذكر .

وقد بدىء فى حفر القناة فى ١٨٥٩/٤/٢٥ رغم أن سلطان تركيا لم يكن قد أبدى موافقته على هذا المشروع فاضطرت مصر إلى الاحتجاج على هذا العمل لاسيما بعد أن هدد سلطان تركيا سعيدا بخلعه إذا لم يوقف أعمال الحفر. واضطر دى ليسبس إلى التوقف مؤقتا ثم راح يستنجد بنابليون الثالث الذى أيده ، وسار العمل فى حفر القناة رغم إرادة مصر وتركيا بفضل هذا التأييد العلنى .

وقد انتهز دى‌ليسبس الموقف الذى وقفته الحكومة المصرية منه فاستغل الظروف بما يحقق صالحه . من ذلك أنه اعتبر أن الحكومة المصرية ملزمة

بأن تقدم العمال كضمان لانتفاع المصريين بالمشروع بحجة أن هذا هو ما تقرره المادة ٤ من فرمان الامتياز الثانى ونصها « للشركة الحق فى أن تنفذ بذاتها وعلى النظام (الريجى) الأعمال المكلفة بها ، أو أن تعهد بها إلى مقاولين بطريق المناقصة أو الممارسة ويجب فى جميع الأحوال أن يكون على الأقل أربعة أخماس العمال المستخدمين فى هذه الأعمال من المصريين » . فلما امتنعت الحكومة المصرية عن تقديم العمال استقدم دى ليسبس نفرا من حثالة سكان جزائر البحر الأبيض المتوسط استعان بهم فى اقتياد العمال قسرا من القرى للقيام بأعمال الحفر .

والذى يرويه التاريخ عن هؤلاء العمال أن ضابط الجهة (الباشبوزق) وجنوده كانوا يساعدون فى القبض على العمال واقتيادهم فى السلاسل لقاء اتاوة معينة وأن أجر العامل كان يعادل ستة مليمات يوميا يخصم منها ثمن الخبز الجاف والماء الذى يقدم إليه ، وناهيك بالألوف التى استشهدت بسبب سوء المعاملة على نحو تقشعر الأبدان لوصفه .

ولم تكن انجلترا راضية عن هذا المشروع فى بدايته لأنها وجدت أن يدا فرنسية هى التى تقوم على تنفيذه الأمر الذى يزيد من سلطان فرنسا فى حين أن انجلترا لانصيب لها فيه ولذا ظلت مسألة القناة مثار نزاع بين انجلترا وفرنسا إلى أن استطاعت انجلترا شراء أربعين فى المائة من أسهم الشركة فسيطرت عليها اداريا وأصبحت من المتحمسين لها .

ولما تولى اسماعيل الحكم هاله ما رآه من نفوذ للشركة فى مصر كاد يطغى على سلطانه هو ووجد أن نقطة الضعف التى يمكن بها أن يهاجم الشركة فأصدر أمرا يحرم السخرة عموما هذا نصه « قضت اراداتنا باتباع الأصول المرعية قديما فى قضاء الأعمال العامة والخاصة المعتاد اجراؤها كل عام فى مصلحة رى الأراضى ، وباستخدام العمال الذين ينبغى تشغيلهم فى سائر

الأعمال والعمارات الأميرية بالأجرة المقررة بين الناس ، أو اجراء تلك الأعمال على طريقة المقاولة . وقصارى القول : تقضى رغبتنا السامية بعدم استخدام فرد واحد من الناس فى شىء من الأعمال الأميرية والخارجية بعد ذلك على سبيل السخرة ، فلينفذ أمرنا هذا على الوجه المذكور » .

والغريب أن الرأى العام الغربى تنكر لهذا الأمر بدعوى أن السخرة هى النظام الطبيعى فى الشرق وأن الأعمال لا يمكن أن تتم فيه الا بذلك .

وعرض النزاع بين اسماعيل ودى ليسبس على نابليون الثالث كمحكم فأصدر هذا المحكم حكما يقضى بالآتى :

١ — ابطال حق الشركة فى مطالبة الحكومة بتقديم العمال المصريين والزام الحكومة المصرية فى مقابل ذلك بتعويض مالى للشركة قدره ٣٨,٠٠٠,٠٠٠ فرنك ذهبى .

٢ — تتنازل الشركة للحكومة المصرية عن كل حق فى ترعة المياه العذبة وتلتزم الحكومة المصرية باتمامها مع احتفاظ الشركة بحق الانتفاع بها والزام الحكومة المصرية فى مقابل هذا التنازل أن تدفع للشركة تعويضا قدره ١٦,٠٠٠,٠٠٠ فرنك ذهبى .

٣ — اكتفاء الشركة بمساحة قدرها ٢٣,٠٠٠ هكتار من الأرض (وهو ما يعادل ١٢٦ ألف فدان) ورد الباقى وقدره ستون ألف هكتار (أى ما يوازى ١٢٠ ألف فدان) فى مقابل تعويض قدره ٣٠,٠٠٠,٠٠٠ فرنك .

وهكذا التزمت مصر بدفع ما يعادل ٣,٣٦٠,٠٠٠ جنيه فى مقابل تنازل الشركة عما حصلت عليه من مصر بدون مقابل ، وعلى هدى من هذه الحقيقة نستطيع أن نقدر ما قاله دى ليسبس فى ١٥ مارس سنة ١٨٦٤ زاعما « ألا فليكفوا اذن عن الكلام معنا فى تضحيات تحملتها الحكومة المصرية

وفى نكران الشركة للجميل ، فالحقيقة هى أن الحكومة المصرية لم تقم بأية تضحية من أى نوع لتنفيذ قناة السويس » .

وفى ١٨٦٦/٢/٢٢ صدق الباب العالى على الاتفاقية التى تحدد الشروط النهائية للشركة التى نصت فى مادتها التاسعة على أن « تبقى القناة البحرية وملحقاتها خاضعة لنظام البوليس المصرى ويباشر عليها سلطة مطلقة مثلما يباشرها فى أى مكان من الأراضى المصرية بحيث يحافظ على النظام والأمن العام ويكفل تنفيذ قوانين البلاد ولوائحها » .

وفى ١٨٨٨/١٠/٢٩ عقدت اتفاقية القسطنطينية الخاصة بضمان حرية استعمال قناة السويس البحرية بين كل من بريطانيا والنمسا والمجر وأسبانيا وفرنسا وايطاليا وهولنده وروسيا وتركيا ، التى نصت فى مادتها الأولى على أن « تظل قناة السويس البحرية بصفة دائمة حرة ومفتوحة فى زمن السلم كما فى زمن الحرب لجميع السفن التجارية والحربية بدون تمييز بين جنسياتها».

وبناء على ذلك اتفقت الدول العظمى المتعاقدة على عدم الحاق أى مساس بحرية استعمال القناة سواء فى زمن السلم أو فى زمن الحرب .

ولن تكون القناة خاضعة مطلقا لاستعمال حق الحصار البحرى » .

وتقول المادة العاشرة من هذه الاتفاقية ما نصه « كذلك لا تتعارض أحكام المواد ٤ ، ٥ ، ٧ ، ٨ مع التدابير التى قد يرى عظمة السلطان وسمو الخديوى اتخاذها فى حدود الفرمانات المخولة له ليضمنا بواسطة قواتها وفى حدود الفرمانات الممنوحة الدفاع عن مصر وصيانة الأمن العام » .

كما ذكرت المادة ١٣ صراحة أنه « فيما عدا الالتزامات المنصوص عنها فى هذه المعاهدة ، لا تمس حقوق السيادة التى لصاحب العظمة السلطان وحقوق صاحب السمو الخديوى وامتيازاته المستمدة من الفرمانات » .

وقد حرصت معاهدة التحالف التى عقدت مع بريطانيا سنة ١٩٣٦ والاتفاقية التى عقدت معها فى ١٩٥٤/١٠/١٩ على وصف قناة السويس بأنها جزء لا يتجزأ من مصر . وإذا كنا قد تجاوزنا فيما سقناه من عرض نطاق الدراسة الإدارية فذلك لنوضح أمرين :

١ — أن شركة قناة السويس شركة مصرية تخضع لأحكام القانون المصرى وأن تسميتها « العالمية » لايعنى انتفاء الصفة المصرية عنها وانما هو مجرد تسمية كما لو سميت فردا بأنه « المصرى » مثلا فان تلك التسمية لا تدل على شيء بالنسبة لجنسيته ، ولعل السبب فى اطلاق صفة العالمية عليها هو أنها شركة سعت إلى الحصول على رأس مالها من عدة نواح ولم تقتصر على بلد واحد فهى إن كانت عالمية من حيث جمع رأس المال الا أنها ليست عالمية من حيث الجنسية .

٢ — أن اتفاقية القسطنطينية عالجت حرية الملاحة بالقناة ولم تنظم أحكام الشركة التى منحت امتياز حفر ثم إدارة القناة ولذا يجب ألا نخلط بين القناة من حيث هى ممر مائى وبين الهيئة التى تشرف على إدارة القناة واستغلالها .

وبهذا نصل إلى نقطة البحث التى تمس دراستنا وهى قرار رئيس الجمهورية المصرية بالقانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتأميم الشركة العالمية لقناة السويس البحرية (شركة مساهمة مصرية) وأن ينقل إلى الدولة جميع مالها من أموال وحقوق وما عليها من التزامات وتحل جميع الهيئات واللجان التى كانت قائمة على إدارتها ويعوض المساهمون وحملة حصص التأسيس عما يملكونه من أسهم وحصص بقيمتها مقدرة بحسب سعر الاقفال السابق على تاريخ العمل بهذا القانون فى بورصة الأوراق المالية بباريس .

ويتم دفع هذا التعويض بعد اتمام استلام الدولة لجميع أموال وممتلكات الشركة المؤممة .

وقد تكونت هيئة مستقلة ذات شخصية معنوية لادارة مرفق المرور بالقناة وألحقت هذه الهيئة بوزارة التجارة .

وتضمنت المذكرة الايضاحية لهذا القانون التى بدأت عبارتها « بالدماء المصرية شقت قناة السويس لتخدم الملاحة البحرية » النعى على الشركة بأنها « كانت مفتاح الاحتلال واحتمت بالاستعمار وتناست وضعها وكانت تصرفاتها ومراسلاتها مع الحكومة المصرية مجافية لما يجب أن يكون عليه الأمر مع مانح الالتزام وصاحب حق الاشراف عليه ، كما غفلت الشركة عن الوفاء بكثير من الالتزامات الواجبة عليها .

ولقد كان من بين الالتزامات الرئيسية التى تخلفت الشركة عن الوفاء بها التزامها بتحويل بحيرة التمساح إلى ميناء داخلى صالح لاستقبال أكبر السفن حمولة كما يقضى بذلك صك التزامها وهو ماكان يستتبع أن تقوم الشركة باستكمال اعداد القناة نفسها من بور سعيد إلى السويس بحيث تكون دائما صالحة لمرور أكبر السفن حمولة وهو ما لم يتحقق حتى الآن .

والى جانب ذلك فقد أهملت الشركة ، وهى القائمة على إدارة ميناء بورسعيد ، فى اعداد هذا الميناء العالمى لمسايرة احتياجات التجارة العابرة . فرغم أهمية هذا الميناء من الناحية التجارية لا توجد به أرصفة لرسو السفن ولا زالت اجراءات الشحن والتفريغ تتم فى عرض البحر وفقا لأساليب عتيقة مما يحمل التجارة ، ولا سيما العابرة ، نفقات باهظة أدت إلى تخلف الميناء عما كان ينتظر لها من تقدم وازدهار بحكم موقعها الممتاز . فضلا عن اهمالها القيام بمشروعات التوسيع اللازمة لحسن أداء المرفق للغرض الذى أقيم من أجله . فضلا عما سبق أن تحققته الحكومة من اهمال الشركات القائمة على استغلال المرافق العامة والتهاون فى رعاية المرفق كلما قربت مدته على الانتهاء ، الأمر الذى يقتضى تدخلها فى الوقت المناسب حتى لا تفاجأ

باستلام المرفق فى حالة لا تسمح لها بادارته على المستوى الواجب أن يكون عليه » .

٣ — ومما سلف يتضح أن الحكومة المصرية عندما قامت بتأميم شركة القناة انما كانت تستعمل فى ذلك حقها المنصوص عليه فى المادة الرابعة من القانون رقم ١٢٩ لسنة ١٩٤٧ الخاص بالتزامات المرافق العامة السابق الاشارة إليه ، وأنها فى ذلك انما تمارس أمرا يعد من صميم اختصاصها الداخلى الذى لا رقابة عليها فيه من قبل الدول الأخرى ، وتبعا فليس صحيحا ما جاء فى البيان الثلاثى لفرنسا وانجلترا والولايات المتحدة من أنها تعترف « لمصر بأنها دولة ذات سيادة وبحقها فى التأميم ولكن بشرط ألا تكون للممتلكات المؤممة صفة دولية وتلاحظ الدول الثلاث أن الاجراء الذى اتخذته مصر لا يطابق هذا الشرط وأنه اتخذ لأغراض وطنية محضة وهم يأسفون لأن التدابير المصرية تعد انتهاكا للحقوق الأساسية للانسان وذلك بسبب إرغام الموظفين على الاستمرار فى العمل تحت التهديد بالسجن » .

وليس غريبا بعد هذا أن تقف مصر من تصرفات الدول الثلاث حيال قناة السويس موقف المنكر لأنها انما تتدخل فى أمر لا يحق لها أن تتدخل فيه ويعتبر اعتداء على سيادة مصر ، فقد رأينا أن عقد الامتياز هو عقد إدارى يخضع لأحكام القانون الوطنى الخاص بالدولة مانحة الامتياز ، كما أن التأميم أصبح بين سياسات الاصلاح الادارى فى كثير من الدول إلى حد أن بعضها — كفرنسا مثلا — اعتبرته من بين الأسس الأساسية للمجتمع ودعامة من دعامات النظام العام فيها فنصت عليه فى دستورها .

ونسوق تأييدا لهذا الرأى ، فقرات من بيان الحكومة المصرية الذى رد على البيان الثلاثى السالف ، إذ جاء فيه « فشركة قناة السويس شركة مساهمة مصرية منحت امتيازها من الحكومة المصرية لمدة ٩٩ عاما .

وتنص المادة ١٦ من الاتفاق المعقود بين الحكومة المصرية والشركة سنة ١٨٦٦ على أن (شركة قناة السويس شركة مصرية تخضع لقوانين البلاد وعرفها) بل أن الحكومة البريطانية نفسها اعترفت بهذه الحقيقة ودافعت عن وجهة النظر هذه أمام المحاكم المختلطة فى مصر .

فقد جاء فى المذكرة المقدمة من الحكومة البريطانية لمحكمة استئناف الاسكندرية المختلطة عام ١٩٣٩ التوكيد التالى :

(ان شركة قناة السويس شخص معنوى بحكم القانون المصرى الخاص وأن جنسيتها وصبغتها مصرية بحتة ولا يمكن أن تكون غير ذلك وتسرى عليها حتما القوانين المصرية . حقا ان هذه الشركة تأسست تحت اسم شركة قناة السويس البحرية العالمية ولكن ما هى النتائج القانونية التى تترتب على هذه التسمية ؟ من الثابت أن هذه التسمية لا يترتب عليها بأى حال من الأحوال سلب الشركة جنسيتها المصرية فهى مصرية بحكم المبادىء القانونية العامة وعلى الأخص بحكم مبادىء القانون الدولى الخاص وعقد تأسيسها .

انها مصرية لأنها منحت التزاما منصبا على أملاك عامة مصرية ولأنه لا يتأتى أن تكون مصرية وغير مصرية فى الوقت ذاته أى أن تكون مصرية وعالمية فان ذلك يتنافى والمبادىء القانونية العامة) » .

ولا يفوتنا أن ننوه بحقيقة هى أن مصر أكدت عزمها منذ تأميم الشركة على ضمان حرية الملاحة فى القناة وأنها نفذت هذا العزم ولذا تدل احصائيات السفن التى مرت بالقناة ، حتى قيام العمليات العدوانية البريطانية الفرنسية ، على أن قرار التأميم لم يؤثر بحال من الأحوال فى حرية الملاحة فى القناة .

هذا فضلا عن أن حق الدولة فى تأميم المشروعات الخاصة التى تخضع لقانونها باعتبار أن هذا أمر يدخل فى صميم اختصاصها الداخلى ولا رقابة

للقانون الدولى عليه هو حق اعترف به القضاء الدولى صراحة فى النزاع الانجلو ايرانى على البترول إذ حكمت محكمة العدل الدولية سنة ١٩٥٢ بعدم اختصاصها بنظر هذا النزاع على أساس أن العلاقة بين حكومة ايران وشركة البترول يحكمها عقد الامتياز وهو عقد يخضع للقانون الوطنى لا للقانون الدولى.

كما سبق لمحكمة العدل أن قضت فى منازعات قروض الصرب والبرازيل بأن « الاتفاق الذى لا يعد عقدا مبرما بين الدول بوصفها رعايا القانون الدولى يجب أن يستند إلى قانون قومى » .

ولما كان القانون القومى لشركة قناة السويس هو القانون المصرى من حيث أنها شركة مصرية فان كل اعتراض على حق مصر فى التأميم هو اعتراض لا يستند إلى أساس قانونى ، أما الزاوية السياسية من الظروف الخاصة بالتأميم فلن نتعرض إليها لبعدها تماما عن نطاق هذا البحث .

حاشية :

لما كنا بصدد الكلام عن عقد الامتياز ، وهو عقد إدارى ، ولما كانت هناك عقود إدارية أخرى تخضع لذات القواعد العامة التى تحكم عقد الامتياز ، فقد رأينا اتماما للفائدة أن نعرض لأهم هذه العقود بكلمة موجزة .

والحقيقة أن أهم العقود الإدارية — من حيث الدراسة — بعد عقد الامتياز هما عقد الأشغال العمومية وعقد التوريد ، ولذا فاننا سنورد كلمة عن كل من هذين العقدين فيما يلى :

عقد الأشغال العمومية

Le marché de travaux publics

هو عبارة عن عقد مقاولة تعقده الادارة مع أحد أشخاص القانون الخاص ويتعهد بمقتضاه المقاول أن يقوم بأعمال بناء أو ترميم أو صيانة فى عقارات مخصصة للمنفعة العامة كأن يتعهد مثلا ببناء احدى الكليات أو انشاء كوبرى على النيل مقابل ثمن يحدد فى العقد .

أى أن الأعمال قد تتناول تغيير كيان العقار وقد لا تغير من هذا الكيان ، بيد أن عقد الأشغال العمومية يجب أن يتعلق بعقار فان تعلق بمنقول فلا يسمى عقد أشغال عمومية .

ويجب أن تهدف الأعمال إلى المنفعة العامة ، وكان الرأى التقليدى على أن الأعمال التى تتعلق بالدومين العام تعتبر بذاتها أعمالا من المنفعة العامة ولكن القضاء الادارى الحديث فصل بين فكرة الأشغال العمومية وفكرة الدومين العام ، وعليه فقد تكون هناك أشغال عمومية متعلقة بممتلكات خاصة مادامت لحساب شخص عام ، كما أنه ليس كل عمل متعلق بعقار عام يعتبر أشغالا عمومية ، وتبعا فان الأعمال التى تهدف إلى مجرد تحسين داخل الهيئة العامة لا تعتبر أشغالا عمومية .

وعلى هذا فلا يلزم لاعتبار العقد عقد أشغال عمومية أن تكون هذه الأشغال لحساب مرفق عام بل يكفى أن تتعلق بعقارات من الأموال العمومية ، ولذا ذهب مجلس الدولة الفرنسى إلى اعتبار العقد الذى يتعلق بالكنائس عقد أشغال عمومية لأن هذه الكنائس تكون جزءا من الأموال العامة ولكنها ليست مرفقا عاما بسبب أن الدين قد فصل عن الدولة .

وقد يعقد عقد الآشغال العمومية بالممارسة (إذا تم بناء على اتفاق مباشر) وقد يعقد بمناقصة ، أى تعلن الادارة عن حاجتها فيتقدم إليها المتعهدون بتلك الحاجة بعروضهم لتختار هى أحسن العروض بالنسبة لها على نحو ما أوردناه فيما سلف .

عقـــد التوريد

Le marché de fournitures

هو اتفاق بين الادارة وأحد الأشخاص يتعهد بمقتضاه الأخير أن يقوم بتوريد مواد أو أشياء معينة لازمة للمرافق العامة مقابل ثمن يحدد فى العقد .

ومثل عقد التوريد العقد الذى يتعهد بمقتضاه شخص أن يقوم بتوريد المواد اللازمة للجيش أو للمدارس .

وعقد التوريد ، باعتباره عقدا اداريا ، يخضع للقواعد العامة التى سبق ذكرها فى خصوص عقد الامتياز ولذا نكتفى بهذا القدر من الكلام عليه .

تذييل :

رأينا فيما سبق أن طريقة الاتفاق مع الموردين والمقاولين تتم اما بالممارسة أو المناقصة . أما الجهة المختصة بعمليات الأشغال العامة والتوريد فقد تكون مركزية بأن يعهد إلى إدارة موحدة بمباشرة هذه العمليات بالنسبة لكافة مصالح الحكومة وذلك هو الحال فى بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية . وقد يعهد إلى كل مصلحة بشئون الأشغال العامة والتوريدات الخاصة بها ، وهذا ما تسير عليه فرنسا بالنسبة للشئون المدنية .

أما فى مصر فالاتجاه العام يميل إلى تركيز هذا الاختصاص إذ يعهد عادة إلى المصلحة الأكثر للصنف أو التى توفر لديها أقدر الوسائل للحصول على الصنف بالسعر الملائم والشروط المناسبة . يعهد إليها بمهمة ممارسة عقود التوريد والأشغال العمومية : مثل ذلك أن يعهد إلى وزارة الصحة لشراء الأدوية والعقاقير الطبية .

الفصل الثانى
فى
تنظيم الادارة العامة
« المركزية واللامركزية »

ويتضمن الفرعين التاليين :

الفرع الأول : فى نظام المركزية .

الفرع الثانى : فى نظام اللامركزية .

الفرع الاول
فى
نظام المركزية

التعريف بالمركزية .

لا تهتم الدراسات الادارية بالدولة كشخص معنوى الا من حيث اختصاصها الادارى المركزى لأن القانون الادارى انما يحكم النشاط الإدارى ، والدولة فى مباشرتها لهذا النشاط كشخص معنوى انما تظهر كسلطة إدارية تركز هذا النشاط فى أعضائها المختلفين ، وهم فى مصر :

رئيس الجمهورية والوزراء والمحافظون والمديرون والمأمورون والعمد والمشايخ . وتباشر الدولة سلطتها هذه بطريقتين :

الأولى : هى ما نسميه بالمركزية الوزارية أى المركزية التى تمنح كل الشئون الادارية للسلطة المركزية فى العاصمة أو بتعبير آخر تركز كل شئون الادارة فى يد الوزير .

والثانيـة : تسمى بالمركزية اللاوزارية وهى المركزية التى توزع الاختصاصات بين الوزير وموظفيه فى الأقاليم فتمنح هؤلاء الموظفين الاقليميين اختصاصات تسمح لهم بالفصل فى بعض المسائل مع مراعاة الصالح المحلى . وهذه المركزية لا تضعف من الوحدة الادارية التى يحققها نظام المركزية الادارية لأن الموظفين فى الأقاليم يظلون خاضعين للتسلسل الرئاسى الذى ينتهى أخيرا إلى الوزير الذى له عليهم السلطة الرئاسية ، وتشمل السلطة الرئاسية : —

١ – سلطة اصدار أوامر فردية أو تعليمات عامة تلزم كل موظفى المرفق أو الادارة باحترامها والتقيد بها .

٢ – سلطة تعديل أو الغاء القرارات التى يصدرها الموظفون المرؤوسون .

٣ – سلطة توجيه المرؤوسين فى أعمالهم وتوقيع الجزاء الادارى على من يخالف منهم التعليمات والقوانين التى تصدر من رؤسائه ، كل ما هنالك أن هذا النظام يخفف من تركيز السلطة تركيزا قد ينجم عنه خنق النظام الادارى وما يترتب على ذلك من بطء وارهاق .

الادارة المركزية فى مصر

تتكون الادارة المركزية فى مصر ، كما قلنا ، من رئيس الجمهورية والوزراء (وهؤلاء هم ممثلو الإدارة المركزية فى العاصمة) ، والمديرين والمحافظين ومأمورى المراكز والأقسام والعمد والمشايخ (وهم ممثلو الإدارة المركزية فى الأقاليم) .

وهناك هيئات أخرى تعاون الإدارة المركزية ، كديوان المحاسبة والمجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ومجلس الدولة .

وسنقصر دراستنا على ممثلى الإدارة المركزية فحسب دون الهيئات المعاونة.

رئيس الدولة Le Chef de l'Etat .

تنص م ٦٤ من الدستور على أن « رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين فى هذا الدستور » ، ويشترط فيه أن يكون « مصريا من أبوين وجدين مصريين وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية غير منتم إلى الأسرة التى كانت تتولى الملك فى مصر » .

ويصدر رئيس الدولة أوامره فى صورتين :

المرسوم الجمهورى وهو الذى يحمل توقيع الوزير المختص إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية .

الأمر الجمهورى وهو الذى يحمل توقيع رئيس الجمهورية وحده ويباشر به الرئيس حقوقه الشخصية التى نص عليها الدستور .

والحق أن اختصاصات رئيس الدولة الادارية انما تدور حول وضع الخطوط الرئيسية للسياسة الإدارية بين يديه ومنحه السلطة التى تساعده على تنسيق الأداة الحكومية باصدار ما يلزم من قرارات وأوامر إدارية تتفق وأحكام الدستور والقوانين ؛ ولذا يمكن أن نلخص أهم الاختصاصات الإدارية لرئيس الدولة المصرى فيما يلى : —

١ — ترتيب المصالح العمومية : ويذهب البعض إلى أن المقصود بذلك انشاء المرافق العامة وتنظيمها والغاؤها بينما يرى البعض أن الترتيب يقتصر على التنظيم فقط (وقد سبق أن تناولنا هذا الأمر بالبحث فيما سلف) .

وسلطة الرئيس فى ذلك تستند إلى نص م ١٣٧ من الدستور التى تقرر أن يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على إدارتها .

٢ — تعيين الموظفين وعزلهم : وفى ذلك تقول المادة ١٤٠ من الدستور « يعين رئيس الجمهورية الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعزلهم على الوجه المبين فى القانون » .

وقد عددت م ٢٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الموظفين الذين يعينون بمرسوم فنصت على ما يأتى : —

« يكون تعيين الموظفين المذكورين بعد بمرسوم :

(١) وكلاء الوزارات ومن فى درجتهم ومن هم فى درجة أعلى منها .

(٢) وكلاء الوزارات المساعدين ومن فى درجتهم .

(٣) رؤساء المصالح .

(٤) المديرين والمحافظين ووكلاء المديريات والمحافظات » .

٣ – اصدار اللوائح على أنواعها : فله أن يصدر اللوائح التنفيذية أى اللوائح التى تصدر لتنفيذ القوانين وكذلك اللوائح المستقلة التى لاتستند إلى قانون صدر بقصد تنفيذه .

ومرجع ذلك نص م ١٣٧ التى تقرر أن « يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين » .

كما أن لرئيس الجمهورية أن يصدر لوائح لها قوة القانون فى وقت الضرورة طواعية لنص م ١/١٣٥ دستور التى تقرر أنه « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فى فترة حله ما يوجب الاسراع فى اتخاذ تدابير لاتحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر فى شأنها قرارات تكون لها قوة القانون » .

وله أن يصدر لوائح تفويضية ، أى بتفويض من مجلس الأمة ، فى مسائل هى فى الأصل من اختصاص مجلس الأمة وذلك وفقا لنص م ١٣٦ وتقول أن « لرئيس الجمهورية فى الأحوال الاستثنائية ، بناء على تفويض من مجلس الأمة ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة وأن يعين موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها » .

٤ — يتمتع رئيس الجمهورية كذلك بالسلطات التى كانت مخولة لرئيس مجلس الوزراء : لأن المادة ١٣١ من الدستور تنص على أن « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية ويشرف على تنفيذها » . كما أن م ١٤٧ قررت أن « يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء فى هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها » .

والاختصاصات التى لمجلس الوزراء طبقا للقانون رقم ٢٢٢ لسنة ١٩٥٣ ، هى :

أ — وضع السياسة العامة للدولة والاشراف على تنفيذها .

ب — النظر فى استصدار القوانين والمراسيم .

جـ — بعض المسائل التى تنص القوانين على اختصاصه بها .

الوزير :

تنص م ١٤٩ من الدستور على أنه « يشترط فيمن يعين وزيرا أن يكون مصريا بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل وأن يكون متمتعا بكامل حقوقه المدنية والسياسية » .

وتنص م ١٤٦ على أن رئيس الجمهورية هو الذى يعين الوزراء وهو الذى يعفيهم من مناصبهم .

والوزير من الناحية الإدارية هو الرئيس الإدارى الأعلى لوزارته ، وينص المرسوم الصادر فى ١٩٥٢/٧/٤ على أن « الوزير يضع السياسة العامة للوزارة ويشرف على تنفيذها ويراقب سير العمل فى الوزارة » ، وهذا ما رددته م ١٤٨ (/١) من الدستور .

ويمكن أن نلخص اختصاصات الوزير فيما يلى :

١ — السلطة الرئاسية التى يتمتع بها بصفته الرئيس الإدارى الأعلى للوزارة .

وتبعا فله كذلك اصدار أوامر تنظيمية ولوائح ضبط فى حدود اختصاصه.

٢ — اعداد مشروع ميزانية الوزراة والقوانين والمراسيم الخاصة بوزارته ثم التوقيع عليها بجانب توقيع رئيس الجمهورية عند اصدارها .

٣ — اتخاذ قرارات فى خصوص المصالح العمومية الداخلية فى نطاق وزراته:

٤ — تمثيل الدولة فى التصرفات القانونية .

ويعاون الوزير وكلاء هم الذين يشغلون المنصب الفنى الوزارى لأن الوزير ذو صفة سياسية أكثر منها فنية ، وبجانب الوكلاء وكلاء مساعدون . ويجوز تعيين وكيل برلمانى للوزارة طبقا لنص المادة ١٥٦ دستور « يجوز تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات اشئون مجلس الأمة » مهمتهم معاونة الوزير فى القيام بوظيفته السياسية والنيابة عنه فى مجلس الأمة .

كما يجوز أن يكون للوزير نائب ، ويختلف نائب الوزير عن وكيل الوزارة فى أن نائب الوزير ليس موظفا إداريا ولكنه ذو صفة سياسية كالوزير ولذا تسرى عليه الأحكام التى تسرى على الوزير ، وهذا هو ما قررته م ١٥٤ من الدستور بقولها « يجوز تعيين نواب للوزراء .

وتسرى على نواب الوزراء الأحكام الخاصة بالوزراء » .

المديرون والمحافظون :

ينقسم القطر المصرى إلى مديريات ومحافظات .

ويرأس كل مديرية مدير ، كما يرأس كل محافظة محافظ .

والمديريات والمحافظات على درجتين : مديريات ومحافظات من الدرجة

الأولى ومديريات ومحافظات من الدرجة الثانية ، وهذا التقسيم لا يؤثر على الاختصاصات الإدارية وانما هو اختلاف فى الدرجة فحسب .

ويعتبر المدير أو المحافظ ممثلا للسلطة المركزية فى دائرة عمله .

وهم يعينون بمرسوم ويختارون عادة الآن من رجال وزارة الداخلية إذ تنص م ١٢ من القانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٤٢ بنظام هيئات البوليس واختصاصاتها على أنه « لا يجوز عند التعيين فى وظائف المحافظين أو المديرين أو وكلاء المحافظات أو وكلاء المديريات أو المفتشين بادارة التفتيش العام أن تنقص نسبة التعيين فى مجموع كل منها عن الثلث من خريجى قسم الضباط بكلية البوليس إلا فى أحوال الضرورة التى يقرها المجلس الأعلى للبوليس » .

ويتمتع المدير أو المحافظ ببعض الاختصاصات القضائية فهو مثلا رئيس لجنة مخالفات الرى وله أن يحكم بالغرامة فى المخالفات الواردة فى الأمر العالى الخاص بالسكك الزراعية .

وله اختصاص فى إصدار أوامر تنظيمية لتنفيذ القوانين والمراسيم والأوامر التى تصدرها السلطة المركزية فى حدود منطقته .

أما اختصاصاته الإدارية فيمكن ايجازها فيما يلى :

١ — اختصاصات متفرقة كالاشراف على تحصيل الضرائب ومنح رخص المحلات العمومية .

٢ — رياسة عدد كبير من اللجان الإدارية مثل لجنة الشياخات المختصة بشئون العمد والمشايخ .

٣ — الاشراف على جميع الموظفين فى المديرية أو المحافظة وان كان هذا الاشراف من الناحية العملية شبه نظرى لأن الكثير من الموظفين يتبعون

وزارات مختلفة ، كما أن الكثير من اختصاصاته بالنسبة لموظفى وزارة الداخلية خاضع لتصديق الوزير .

٤ — المحافظة على الأمن العام والنظام وهذا هو أهم اختصاصات المدير أو المحافظ .

مأمورو المراكز والأقسام :

تنقسم كل مديرية إلى مراكز ويرأس المركز مأمور مركز .

وتنقسم المحافظات إلى أقسام ويرأس كل قسم منها مأمور قسم .

وللمأمور صفتان فهو من حيث أنه ممثل للسلطة المركزية يسأل عن حفظ الأمن والنظام فى منطقته ويتمتع بسلطات الضبط الإدارى .

والمأمور من حيث أنه من رجال الضبطية القضائية يتمتع بسلطات الضبط القضائى ويخضع فى هذا الخصوص للنيابة العمومية . وبجانب هاتين الصفتين للمأمور اختصاصات متنوعة مثل رئاسة المجلس البلدى على نحو ما سنرى فيما بعد .

العمد والمشايخ :

يرسم القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٥٧ — والمنشور بالوقائع المصرية العدد ٣٥ مكرر « ج » الصادر فى ٥ مايو سنة ١٩٥٧ — النظام الخاص بالعمد والمشايخ .

وتنص المادة الأولى من هذا القانون على أن « يكون لكل قرية عمدة » .

وتعتبر قرية فى تطبيق أحكام هذا القانون ، كل مجموعة من المساكن ذات كيان مستقل ، لاتكون قاعدة لمحافظة أو مديرية أو مقرا لمركز أو قسم أو بندر ذى نظام إدارى خاص .

ويجوز لوزير الداخلية عند الضرورة — وبعد أخذ رأى لجنة العمد والمشايخ المنصوص عليها فى المادة ١٦ — أن يجعل لقرية واحدة عمدتين ؛ يختص كل منهما بحصص معينة من حصص القرية ويكون انتخاب كل عمدة بوساطة ناخبى الحصص التى تتبع عمديته . كما يجوز للمدير ، بعد أخذ رأى اللجنة المذكورة ، أن يجعل بصفة مؤقتة أعمال عمدة قرية إلى عمدة قرية أخرى . ويجوز لوزير الداخلية فى أى وقت ، إلغاء العمدية من أية قرية بها نقطة بوليس ، وله أن يعيد العمدية إليها بقرار يصدره ، ويعتبر قرار الوزير باعادة العمدية بمثابة تاريخ بدء خلو الوظيفة .

وتتبع فى شأن شغل وظيفة العمدية ، الإجراءات المنصوص عليها فى الباب الثالث من هذا القانون » .

وتقرر المادة الثانية من القانون أن « تنقسم القرية أو البندر أو القسم التابع للمديرية أو مقر المركز أو نقطة البوليس إلى حصص ، وتنشأ الحصة أو تلغى أو تضاف إلى حصة أخرى ، بقرار من لجنة العمد والمشايخ بعد اعتماد وزير الداخلية » . وللجنة المشار إليها أن تعتبر القرية أو الكفر أو أو النزلة أو النجع حصة أو حصصا فيها.

ويكون لكل حصة شيخ منها ، كما يكون لها قائمة تقيد بها سنويا أسماء سكانها المقيدين بجدول انتخاب القرية وتنظم اللائحة التنفيذية طريقة القيد فى هذه القوائم .

ويجوز للمدير أن يحيل بصفة مؤقتة ، أعمال حصة على شيخ حصة أخرى» .

ومن المادتين السالفتين يتضح أن السلطة المركزية تتمثل أساسا — داخل القرية — فى شخصين هما : العمدة والشيخ ، ولذا نتكلم عن الشروط الواجب توافرها فى كل منهما وطريقة تعيينه بايجاز .

الشروط الواجب توافرها فى العمدة والشيخ : تكفلت المادة الثالثة من القانون بتحديد هذه الشروط فنصت على أنه « يجب فيمن يعين عمدة أو شيخا ، أن تتوافر فيه الشروط الآتية :

١ — أن يكون مصريا من الذكور مولودا فى القرية ، أو مقيما بها اقامة عادية ، أو له مصالح جدية تجعله على اتصال مستمر بها .

٢ — أن يكون حسن السمعة مقيدا فى جدول انتخاب القرية وغير محروم من مباشرة حقوقه السياسية أو موقوف حقه فيها .

٣ — ألا تقل سنه يوم خلو الوظيفة عن خمس وعشرين سنة ميلادية .

٤ — أن يكون ممن يدفعون ضرائب عن أرض زراعية يملكها مبلغا لا يقل عن أربعين جنيها سنويا بالنسبة إلى وظيفة العمدية ، وعن عشرة جنيهات بالنسبة إلى وظيفة الشيخ ، أو أن يكون مستحقا لمعاش شهرى من خزانة عامة لا يقل عن عشرين جنيها بالنسبة للعمدة ، وخمسة جنيهات بالنسبة إلى الشيخ . ويعتبر فى حكم المعاش الدخل الدائم مدى الحياة .

ويصح أن يكون النصاب متجمعا من أكثر مورد .

ويشترط فى النصاب المالى أن يكون متوافرا عند خلو الوظيفة إلا إذا كان نتيجة استحقاق إرث أو وصية أو معاش أو دخلا دائما مدى لحياة قبل صيرورة كشوف الترشيح نهائية .

٥ — أن يكون ملما بالقراءة والكتابة .

ويجوز اعفاء مشايخ العزب من شرطى النصاب المالى ، والإلمام بالقراءة والكتابة .

٦ — ألا يكون قد فصل تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ خلال السنوات الخمس الميلادية السابقة على خلو الوظيفة .

٧ — وبالاضافة إلى ما تقدم يجب فيمن يعين عمدة أن يرشح نفسه للعمدية ولا يعترض الاتحاد القومى على ترشيحه » .

اجراءات تعيين العمدة أو الشيخ : عند خلو وظيفة العمدة أو الشيخ يحرر المركز — خلال شهر من يوم الخلو — كشفا بأسماء من تتوافر فيهم الشروط التى أسلفنا ذكرها قبلا .

« وإذا كان عدد المقيدين بكشف من يجوز ترشيحهم أقل من عشرة فى حالة الترشيح لوظيفة العمدة ، أو أقل من خمسة فى حالة الترشيح لوظيفة الشيخ : أكمل عددهم إلى القدر المطلوب من الذين يلونهم ممن يدفعون ضرائب أو يتقاضون معاشا أو دخلا دائما مدى الحياة أكثر من غيرهم ، مع قيد أسماء من يتساوون مع أقلهم نصابا .

وفى الجهات التى لا يوجد فيها هذا العدد يرشح المأمور العدد اللازم من المشهور لهم بحسن السمعة من أهلها ، على أن يوافق المدير على هذا الترشيح » ومتى أصبحت هذه الكشوف نهائية يصدر المدير قرارا بفتح باب الترشيح للعمدية ويعرض هذا القرار لمدة سبعة أيام ومعه مستخرج من الكشف الشامل لمن يجوز ترشيحهم فى الأماكن التى يحددها المدير بالقرية .

ولكل من ورد أسمه فى الكشف المشار إليه حق ترشيح نفسه وذلك بطلب يقدم إلى المديرية خلال مدة العرض » . . « يحيل المدير طلبات الترشيح المشار إليها خلال ثلاثة أيام من تاريخ قفل باب الترشيح إلى الاتحاد القومى .

ويقوم الاتحاد القومى بفحص الطلبات المذكورة والبت فيمن يقبل ترشيحهم وذلك فى خلال شهر من تاريخ اخطاره ويبلغ قراره فى ذلك إلى المدير بكتاب موقع عليه من السكرتير العام للاتحاد أو من يقوم مقامه .

ويكون قرار الاتحاد القومى فى ذلك الشأن نهائيا وغير قابل للطعن بأى طريق من طرق الطعن » . « ويبدى الناخبون رأيهم أمام لجنة تتألف برياسة السكرتير العام للمديرية أو من يقوم مقامه فى حالة غيابه وعضوية أحد أعضاء لجنة العمد والمشايخ المنتخبين وأقدم مشايخ القرية غير المرشحين وثلاثة من الناخبين المقيدين فى جدول القرية وأحد الموظفين العموميين ويكون سكرتير اللجنة .

ويجوز تشكيل لجان فرعية من موظف عمومى تكون له الرياسة ومن ثلاثة من الناخبين المقيدين بجداول القرية وأحد الموظفين العموميين أعضاء ويكون هذا الأخير سكرتيرا للجنة » .

« وتتكون لجنة القريه من رئيس اللجنة العامة وعضو لجنة العمد والمشايخ وأقدم مشايخ القرية غير المرشحين ورؤساء اللجان الفرعية إن وجدوا ويتولى سكرتاريتها سكرتير اللجنة العامة » .

ويتم انتخاب العمدة بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فاذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يحدد موعد لاعادة الانتخاب فى مدى عشرة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات وفى هذه المرة يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت .

وفى جميع الأحوال يعرض محضر لجنة الانتخاب على لجنة العمد والمشايخ لتعيين المرشح الفائز . ولا تختلف اجراءات انتخاب الشيخ عن اجراءات العمدة إلا من حيث اللجنة فان اللجنة التى تتولى عملية الانتخاب تتألف من موظف عمومى رئيسا ومن أقدم مشايخ القرية وثلاثة من الناخبين أعضاء .

وتنص المادة ١٤ من القانون على أن « يرفع قرار لجنة العمد والمشايخ بتعيين العمدة إلى وزير الداخلية بعد التحقق من سلامة الاجراءات

ومطابقتها للقانون ، وله إعادة الأوراق إلى اللجنة مشفوعة بملاحظاته لتصحيح الإجراءات من آخر اجراء تم صحيحا .

كما يرفع قرار اللجنة بتعيين الشيخ لاعتماده ، وللوزير أن يعيده إليها مشفوعا بملاحظاته ، وعليها حينئذ أن تعيد النظر فى قرارها على ضوء هذه الملاحظات ، فاذا تمسكت اللجنة برأيها كان للوزير أن يتخذ ما يراه ، ويعتبر قراره فى هذه الحالة نهائيا » .

وقد حددت المادة ١٥ مدة العمدة بعشر سنوات ميلادية من تاريخ اعتماد تعيين العمدة وأعطت وزير الداخلية حق مد هذه المدة لعشر سنوات أخرى قبل انتهاء المدة المشار إليها على ألا يستعمل حق المد أكثر من مرة واحدة بعد انتخاب العمدة . ويجوز اعادة انتخاب العمدة الذى انتهت مدة وظيفته .

لجنة العمد والمشايخ : رأينا — مما سلف — أن لجنة تسمى لجنة العمدة والمشايخ تختص بالنظر فى مسائل العمد والمشايخ . ولذا فاننا نعرض لهذه اللجنة بكلمة مختصرة

تتكون هذه اللجنة من : المدير أو من ينوب عنه فى حالة غيابه — ويرأس هذه اللجنة — ومن أعضاء هم مفتش وزارة الداخلية ، ورئيس النيابة أو القائم بعمله فى حالة غيابه ، واثنين من الأعضاء المنتخبين لهذا الغرض يختاران بالدور ويكون أحدهما عند التعيين من المركز الذى تتبعه القرية المعروضة مسائلها على اللجنة فاذا هذا العضو حل محله العضو الآخر الذى يمثل المركز وإذا غاب الاثنان ندب المدير من يمثل هذا المركز من أعضاء المركز أو المراكز المتاخمة . ويشترط فيمن ينتخب لعضوية لجنة العمد والمشايخ — طبقا للمادة ١٩ من القانون — الشروط الآتية : —

١ — أن يكون مصريا من الذكور ، بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية عند فتح باب الترشيح .

٢ — أن يحسن القراءة والكتابة .

٣ — أن يكون حسن السمعة مقيدا فى جدول الانتخاب العام وألا يكون محروما من حق مباشرة حقوق السياسية أوموقوفا حقه فيها .

٤ — ألا يكون قد فصل تأديبيا من وظيفة العمدة أو الشيخ خلال الخمس سنوات السابقة على فتح باب الترشيح .

٥ — أن يكون مقيما فى دائرة المركز

٦ — ألا تقل الضرائب المباشرة التى يدفعها عن أربعين جنيها سنويا ، ويعفى المرشحون عن مركز عنيبه والمرشحون عن البلاد الواقعة جنوب الشلال بمركز أسوان بمديرية اسوان من الشرط المالى ، ويخفض هذا النصاب إلى الربع بالنسبة لباقى مراكز المديرية المذكورة .

٧ — أن يرشح نفسه لعضوية اللجنة المذكورة ولا يعترض الاتحاد القومى على ترشيحه .

أحكام عامة بالنسبة للعمد والمشايخ : حددت م ٢٣ وظيفة العمد والمشايخ بقولها « عمدة القرية ومشايخها مكلفون بالمحافظة على الأمن فيها ، وعليهم فى دائرة عملهم مراعاة أحكام القوانين واللوائح ، واتباع الأوامر التى تبلغ إليهم من جهات الإدارة » .

ولا يتقاضى العمدة أو الشيخ مرتبا ولكنه يعفى من الضرائب المفروضة عليه فى حدود عشرين جنيها للعمدة وعشرة جنيهات للشيخ .

ولا يجوز لأيهما أن يجمع بين وظيفته وبين أى عمل آخر يؤديه بالذات أو بالواسطة إذا كان من شأن ذلك الإضرار بأداء واجبات وظيفته أو كان

هذا العمل غير متفق مع مقتضياتها . على أنه يجوز لوزير الداخلية أن يأذن للعمدة أو الشيخ فى عمل معين بشرط ألا يتعارض هذا العمل مع واجبات وظيفته .

وقد نظم القانون طريقة استقالة العمدة أو الشيخ وأحكام الرفت والمحاكمة الإدارية أمام لجنة العمد والمشايخ .

وطبقا للمادة ٣٤ من القانون « يبقى المشايخ الحاليون فى وظائفهم مالم يستقيلوا أو يفصلوا طبقا لأحكام هذا القانون .

أما العمد الحاليون فيبقى كل منهم فى وظيفته حتى يقرر وزير الداخلية خلال سنتين من تاريخ العمل بهذا القانون خلو الوظيفة والتعيين فيها طبقا لأحكامه » .

وقد استخدم وزير الداخلية حقه المذكور فى المادة السالفة وأذيع أن ١١٠٠ وظيفة عمدة أصبحت خالية . ونحن نرى أن قانون العمد المشايخ لم يحقق كل نواحى الإصلاح التى يجب أن يأخذ بها القانون حتى يساير الحاجة إلى اصلاح القرية المصرية ولعله مرحلة انتقالية إلى قانون جديد يأخذ بمبادىء تتفق مع ما ينادى به المعنيون بتقدم القرية المصرية .

الفرع الثاني

فى

نظام اللامركزية

تعريف اللامركزية:

قلنا إن تزايد الخدمات جعل عمل الإدارة معقدا بحيث أصبح من المتعذر اليوم على الوزير أن يفصل بنفسه فى كل المسائل الإدارية لوزارته ولذا كان الدور الذى يقوم به الوزير الآن يكاد أن يكون التخصص فى العموميات .

وقد نجمت عن ذلك ظاهرة خلقت أشخاصا إدارية خلاف الدولة : أما الظاهرة فهى التى نسميها باللامركزية الإدارية ، وأما الأشخاص الإدارية التى خلقت فهى الهيئات المحلية أو الأشخاص الإقليمية .

أى أن اللامركزية قامت على أساس التضييق من سلطات الحكومة المركزية عن طريق الاعتراف بجماعات محليــة تعطيهــا الوسائل كى تعبر بها عن مصالحها الخاصة التى لا تتعارض مع المصالح الوطنية ولكنها متميزة منها ، والوسائل التى تمكنها من التعبير عن هذه المصالح متعددة :

فقد تكون وسائل قانونية وذلك بمنحها الشخصية المعنوية ، وقد تكون وسائل سياسية لأننا نسمح لأصحاب المصالح المحلية بانتخاب ممثليهم ؛ أو وسائل إدارية باضفاء اختصاصات إدارية معينة على هذه الهيئات ؛ أو وسائل مالية بالاعتراف لها بميزات خاصة .

الأشخاص الأقليمية الادارية :

وإذن فالفكرة الأساسية فى اللامركزية هى تنظيم جماعات محلية بحيث تدير شئون نفسها بنفسها مع بقائها جزءا من الدولة ، أو بتعبير آخر هى اضفاء ذاتية على الهيئات المحلية وجعلها أشخاصا معنوية اقليمية .

ولكى تتمتع الهيئات المحلية بهذه الذاتية يجب أن تتوافر العناصر التالية :

١ - أن تكون لها شئون خاصة : أى أن تكون هنالك وحدة فى المصالح تجمع بين سكان الاقليم وتربط بينهم برباط خاص متميز من المصالح العامة الوطنية ، فمثلا قد توجد بجانب المصلحة العامة الوطنية الخاصة بخدمة البريد مصلحة عامة اقليمية فى أن تزود مدينة ما بالنور والكهرباء .

والجماعة المحلية ليست حرة فى أن تحدد بنفسها قائمة الشئون المحلية وأن تقدر بسلطة تحكمية المصالح المحلية التى يجب اشباعها عن طريق مرافق محلية وانما التى تحدد ذلك بداءة هى الدولة ، وبتعبير آخر القانون هو الذى يحدد أى المصالح العامة تعتبر وطنية وأيها يعتبر اقليميا - وهذا التحديد هو الذى يسمى مبدأ تخصيص الجماعات المحلية (أى أن الشخص المعنوى المحلى ليست له أهلية الأداء الكاملة التى للدولة) .

٢ - أن تدير الشئون بنفسها أو بهيئاتها : أى أن يكون القائمون على مباشرة هذه المصالح المحلية هم ممثلون لسكان الاقليم وليسوا ممثلين للسلطة المركزية ، وعادة يختار هؤلاء الممثلون عن طريق الانتخاب المحلى .

٣ - أن تكون هذه الهيئات غير خاضعة لسلطان السلطة المركزية وان لم تستقل عنها : لأن الهيئات المحلية تتمتع بذمة مالية مستقلة وهى أهل لاكتساب الحقوق والالتزام بالواجبات ويمكنها أن تتقاضى وأن تقاضى وهذه العناصر المستقلة من مال وموظفين وميزانية وحقوق والتزامات

متميزة عن أموال وموظفى وميزانية وحقوق والتزامات الدولة ، وهذا ما نعبر عنه فى الصياغة القانونية بالشخصية المعنوية .

وعلى هذا يمكن أن نقول إن اللامركزية تقوم على منح الشخصية المعنوية لبعض الوحدات الإدارية المحلية ، وهذا هو ما نص عليه الدستور المصرى فى المادة ١٥٧ بقوله « تقسم الجمهورية المصرية إلى وحدات إدارية ويجوز أن يكون لكل منها أو لبعضها الشخصية الإعتبارية وفقا للقانون .

ويحدد القانون نطاق هذه الوحدات وينظم الهيئات الممثلة لها » .

مزايا اللامركزية :

ويزكى نظام اللامركزية الآن أنه نظام ديمقراطى إذ يدير المواطنون شئونهم بأنفسهم ، والناس كما قال Claude Anel يفضلون أن يكون سارقهم هو ممثلوهم ، هذا فضلا عن أن تزايد تدخل الدولة فى الشئون الخاصة قد يؤدى إلى تحطيم النشاط الخاص الأمر الذى يمكن تخفيف حدته بنظام اللامركزية لأنه يضع فى اعتباره المصالح المحلية التى هو أكثر أحساسا بها ولمسا لمطالبها خصوصا وأن المركزية ينظر إليها بعين الريبة كسلاح خطر فى يد الحكام .

وإذن فاللامركزية ذات فائدة مزدوجة : فهى نظام تحررى يهدف إلى تحقيق الديمقراطية الإدارية بمساهمة السكان المحليين أو ممثليهم فى إدارة شئونهم العامة ، وهو أيضا يعمل على توزيع السلطة المركزية المتراكمة والبعيدة عن الحياة المحلية بعدا قد يجعلها غير قادرة على الاحساس بحقيقة حاجياتها .

ولكن اللامركزية الكاملة يستحيل تنفيذها عملا لأنها تهدد الوحدة القومية وتعمل على تفتيت الدولة إذا أنها تعنى منح كل الاختصاصات

الإدارية لهيئات محلية فلا يبقى للسلطة المركزية أى اختصاص الأمر الذى يؤدى إلى فصم العرى التى تربط هذه الهيئات بالدولة فتصبح وكأنها دويلات داخل الدولة .

وكذلك الأمر بالنسبة للمركزية ، فالنظام المركزى الكامل وإن كان متصورا نظرا الا أنه عملا لا يحصل فى أى مكان ، فدولة بغير هيئات محلية هى بمثابة جسد بلا روح .

ولذا يجرى العمل على ايجاد التوازن بين النظامين : المركزى واللامركزى.

اللامركزية والنظم الأخرى :

وقبل أن ننتهى من هذا المبحث نحب أن نوجه النظر إلى الفرق بين اللامركزية وما قد يختلط بها من نظم أخرى ذلك أنه يوجد دون اللامركزية نظام المركزية اللاوزارية ويوجد فوقها النظام التحالفى .

أما المركزية اللاوزارية فقد سبق أن قلنا عنها انها تتكون من تحويل بعض السلطات من الوزير إلى ممثليه فى الأقاليم وهى نظام لا يجب التقليل من شأنه لأنه يستبعد الكثير من المشكلات الإدارية فضلا عن أن الموظف الاقليمى سرعان ما يرتبط بالاقليم ويتحمس لمصالحه أمام رؤسائه بنفس القوة التى يدافع بها ممثلو هذا الاقليم عن مصالحه ، بيد أنه يوجد بين النظامين خلاف رئيسى هو أن الموظفين فى المركزية اللاوزارية يظلون — رغم ما منحوه من اختصاصات — خاضعين للسلطة الرئاسية للوزير .

أما النظام التحالفى فيمثل علاقة أقل ارتباطا بين الهيئات المحلية والسلطة المركزية منها فى النظام اللامركزى ، كما هو الحال مثلا فى دويلات الولايات المتحدة .

فما هو الفرق إذن بين هذه الدويلات وبين احدى مديريات القطر المصرى مثلا ؟

عرفنا أن سلطات الدولة تشريعية وتنفيذية وأن الإدارة هى وجه من وجوه السلطة التنفيذية ، فاللامركزية اذن نظام قاصر على التنظيم الإدارى للدولة فحسب أما النظام التحالفى فينصب على كافة سلطات الدولة ؛ أى أن النظام التحالفى يحقق اللامركزية تشريعية وتنفيذية إذ نجد فى كل دولة أداة حكومية بالمعنى الصحيح ذات سلطة تشريعية وتنفيذية ، ولذا فان اختصاصات الدويلة ينص عليها الدستور المركزى للدولة ولا يمكن تغييرها الا طبقا لأحكام هذا الدستور بينما اختصاصات الهيئة المحلية اللامركزية تتصرف فيها الدولة كما تشاء طبقا للقوانين .

وهكذا يمكن أن نقول إن اللامركزية ظاهرة إدارية بينما النظام التحالفى ظاهرة سياسية ، ولهذا فان الدولة تساهم فى تكوين إرادة الدولة (إذ تساهم فى المجالس العليا للدولة بتمثيل متعادل) .

والجدير بالذكر أن الفقه القانونى بدأ يعرف نظاما جديدا وسطا بين اللامركزية والنظام التحالفى وذلك فيما ينص عليه الدستور الإيطالى الصادر ١٩٤٧/١٢/٢٧ إذ قسم هذا الدستور ايطاليا إلى تسع مقاطعات لكل مقاطعة منها هيئة تشريعية منتخبة لها سلطة اصدار تشريعات محلية فى الشئون التى حددها الدستور كما أن لكل مقاطعة هيئة تنفيذية ولكن النشاط القضائى عام يخضع للدولة ولا تنفرد كل مقاطعة بالاشراف عليه أو على بعض نواحيه. وعلى هذا يمكن أن نقول إن النظام الإدارى الإيطالى هو نظام من نوع خاص sui generis .

ويبدو أن نيه المسئولين فى مصر متجهة إلى الأخذ بنظام اللامركزية على نطاق واسع فى الشئون الإدارية وقد رسم لذلك مشروع يقسم القطر المصرى إلى أقاليم ذات استقلال إدارى فى كثير من شئونها بيد أننا لانستطيع أن نحكم على هذا المشروع لأنه لم يذع رسميا بعد وإن كان المتوقع أن ينظم بدوره لامركزية من نوع خاص كذلك .

الادارة اللامركزية فى مصر

أفرد الدستور المصرى للادارة اللامركزية أو المحلية الفرع الثالث من الفصل الثالث منه (م ١٥٧ — ١٦٦) .

وهيئات الإدارة اللامركزية فى الوقت الحاضر هى : مجالس المديريات والمجالس البلدية .

مجالس المديريات :

عرفت مصر نظام مجالس المديريات لأول مرة فى القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ولكنها كانت مجالس ذات اختصاصات استشارية ، ولذا اعتبرها الفقه وعاملها القضاء على أنها فروع للحكومة المركزية . وظل الحال هكذا حتى صدر القانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٠ الذى منح هذه المجالس الشخصية المعنوية ، وفى ١٩٣٤/٦/١ صدر القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ الخاص بوضع نظام لمجالس المديريات وهو القانون الأساسى لها حتى الآن .

ثم صدر القانون رقم ٦٨ لسنة ١٩٣٦ بانتخاب أعضاء مجالس المديريات.

وينص هذا القانون على أن يشكل مجلس المديرية من أعضاء منتخبين وآخرين معينين .

الأعضاء المنتخبون :

وهم الأصل فى تكوين المجلس إذ المفروض ألا يعرف نظام الإدارة المحلية سوى الانتخاب فى اختيار القائمين على الشئون المحلية ، وهذا ما أكدته المادة ١٥٨ من الدستور المصرى إذ جعلت الأصل فى المجلس أن يكون منتخبا .

ويشترط فيمن يجوز انتخابه عضوا بمجلس المديرية أن يكون :

١ ــ سنه ٣٠ سنة ميلادية على الأقل .

٢ ــ اسمه مدرجا فى جداول انتخاب المديرية .

٣ ــ مقيما فى المراكز أو أحد المراكز التى تتكون منها الدائرة التى يرشح نفسه فيها .

٤ ــ محسنا للقراءة والكتابة .

٥ ــ مالكا فى المديرية لأطيان مفروض عليها ضريبة عقارية للحكومة قدرها ٣٠ جنيها مصريا على الأقل . وتحسب عوائد المبانى بالنسبة للعضو الذى ينتخب عن دائرة مكونة كلها من عاصمة مديرية .

وينقص الحد الأدنى للضريبة إلى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن دائرة من دوائر مديرية أسوان أو لمن كان حائزا لدبلوم من احدى الكليات والمدارس العليا .

ويعفى من الضريبة المرشحون عن مركز عنيبه .

ولا يجوز للضباط بالاستيداع أو الجنود الذين بالاجازة الحرة أن يرشحوا أنفسهم ، وعلى المرشح أن يودع تأمينا قدره خمسون جنيها يخصص لأعمال الخير بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز على عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل .

ويختص القضاء الادارى بالنظر فى طعون انتخابات مجلس المديرية .

ومدة العضوية خمس سنوات ولا يجوز عزل عضو منتخب الا بمرسوم يصدر بناء على طلب مجلس الوزراء بناء على قرار يصدر من مجلس المديرية بأغلبية ثلثى الأعضاء ، والعضوية مجانية .

ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلسى مديرية فى ذات الوقت أو بين عضوية مجلس المديرية وعضوية المجالس البلدية أو لجنة الشياخات أو مجلس الأمة أو الوظائف العامة ذات المرتب أو إدارة أو عضوية مجلس إدارة شركة.

الأعضاء المعينون :

رئيس المجلس عضو معين وهو المدير (أو وكيل المديرية عند قيام المانع لدى المدير) . كذلك يتكون مجلس المديرية من ممثلين عن وزارات المالية والاقتصاد والزراعة والصحة العمومية والتربية والتعليم والأشغال والمواصلات ، وهؤلاء يعينون بحكم وظائفهم بقرار من مجلس الوزراء ، ولا يكون لهم رأى يعتد به الا فى المسائل التى تخص الوزرات التى يمثلونها ولذا فقد أبيح للوزارات غير الممثلة أن تعين عنها مندوبا عند نظر أمر يتعلق بها دون أن يكون له رأى فى المداولة .

سير العمل بالمجلس :

يجتمع المجلس مرة على الأقل كل شهر بدعوة من المدير .

ويجوز للرئيس أن يدعوه لاجتماع خاص كما أنه يلتزم بدعوته إذا تقدم إليه طلب كتابى بذلك من نصف الأعضاء المنتخبين .

ولا تكون المداولات صحيحة الا إذا حضرها نصف الأعضاء المنتخبين ،

وتصدر القرارات بأغلبية الحاضرين الا فى حالات خاصة .

ويستعين المجلس بلجان دائمة يعينها فى يناير من كل عام لتقوم بفحص وتحضير الأعمال .

اختصاصات المجلس :

تنص المادة ١٥٩ من الدستور على أن « تختص المجالس الممثلة للوحدات الإدارية بكل ما يهم الوحدات التى تمثلها ، ولها أن تنشىء وأن تدير المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية بدائرتها وذلك على الوجه المبين فى القانون » .

وعلى هذا فان اختصاص مجلس المديرية يشمل النواحى التى عددتها المادة سالفة الذكر ، وبجانب هذه الاختصاصات نص قانون مجالس المديريات على منحها اختصاصات متنوعة نوجزها فيما يلى :

أ ـ اختصاصات نهائية : أى لا يتوقف نفاذها على تصديق السلطة المركزية ومثالها حق مجلس المديرية فى فرض ضرائب اضافية بنسبة ٨./. من ضريبة الأطيان بشرط أن يكون ذلك لمدة معينة ، وهنا يصدر مرسوم بتقرير هذه الضريبة .

كذلك للمجلس اختصاص نهائى فى تنظيم المعارض المحلية للنواحى الزراعية وهكذا .

ب ـ اختصاصات تخضع لتصديق السلطة المركزية : مثل عقد القروض أو فرض ضريبة اضافية تتجاوز ٨./. من ضريبة الأطيان (بشرط ألا تتجاوز ١١./.) .

ج ـ اختصاصات يساهم فيها المجلس مع السلطة المركزية: فمثلا لا يجوز التصريح باقامة الموالد والأسواق أو الغائها أو انشاء قرى جديدة أو الغائها الا بعد موافقة مجلس المديرية مقدما .

د ـ اختصاصات استشارية : إذ يكتفى بأخذ رأى مجلس المديرية ، دون أن يكون هذا الرأى ملزما للسلطة المركزية ، كما هو الحال بالنسبة لانشاء

مدارس حكومية بالمديرية أو نقلها أو الغائها . أو تغيير حدود المديرية أو انشاء أو الغاء مجلس بلدى فى المديرية .

الموارد المالية لمجلس المديرية :

تستمد المديرية دخلها من نوعين من الموارد المالية : الضرائب وموارد أخرى متنوعة .

وقد أخذ القانون بنظام الضريبة المرتبطة بالضريبة العامة عند تقرير الضريبة المحلية لمجالس المديرية ذلك أن لمجلس المديرية أن يفرض ضريبة اضافية لاتتجاوز ١١٪ من الضريبة على الأطيان المقررة فى المديرية تكون نهائية فى حدود ٨٪ ، وتخضع فى الجزء منها الذى يزيد على ٨٪ ولا يتجاوز ١١٪ لمصادقة مجلس الوزراء .

ولمجلس المديرية أيضا أن يقرر ضرائب اضافية على ضرائب الأطيان فى حدود ما يوازى تكاليف انشاء ما يدخل فى حدود المديرية من الطرق الاقليمية وتعديلها ورصفها وما يستلزمه ذلك من أعمال صناعية .

كذلك لمجلس المديرية أن يقرر ضرائب اضافية على كل ضريبة عامة أخرى مقررة فى المديرية .

ويشترط لنفاذ هذه الضرائب جميعها أن تكون لفترة زمنية معينة كما يجب مصادقة مجلس الوزراء عليها فى الحالتين الأخيرتين .

أما الموارد المالية الأخرى فمثلها التبرعات (ويشترط لقبولها استئذان وزير الداخلية) والاعانات التى تمنحها الحكومة لمجالس المديريات والأرباح الناتجة عن استغلالها الأملاك والملاجىء وما إلى ذلك .

ويلاحظ مما سبق أن موارد مجلس المديرية ضيقة محدودة لا تكفى لكى تقوم بما هو متوقع منه من تقدم محلى ولذا فقد اقترح الكثيرون زيادة دخل

المجلس بأن تتنازل له السلطة المركزية عن ضريبة الأطيان جميعها مثلا أو السماح له بزيادة نسبة الضريبة الاضافية .

والتدعيم المالى لموارد الهيئات المحلية تزكيه المادة ١٦١ من الدستور التى تنص على أن « تدخل فى موارد الواحدات الادارية ذات الشخصية الاعتبارية الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى ، أصلية كانت أو اضافية : وذلك كله فى الحدود التى يقررها القانون » .

تحضير ميزانية مجلس المديرية :

تسرى على ميزانية مجلس المديرية ذات القواعد التى تحكم ميزانية الدولة فيضع المجلس ميزانيته الشاملة للايرادات والمصروفات ويقدمها لوزير الداخلية قبل بدء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل .

وينص القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥٣ على أن يدرج كل مجلس فى ميزانيته السنوية مبلغا يعادل ٠.٦٦٪ من مجموع الرسوم الاضافية المقررة على ضرائب الأطيان و١٢٪ من مجموع ايراداته وذلك للتعليم الابتدائى .

كما يجب أن يخصص المجلس ، طبقا لنصوص قانون مجالس المديريات ٢٠٪ على الأقل من حصيلة الضرائب للانفاق على الشئون الصحية والطبية بالمديرية تضاف لها الاعانة التى تدفعها الدولة لتحسين الصحة القروية .

ويعتمد وزير الداخلية ميزانية المجلس بعد أخذ رأى « اللجنة الاستشارية لمجالس المديريات » ولهذه اللجنة أن تتناول الميزانية بالتعديلات التى تراها ؛ وعلى اللجنة أن تدرج أبوابا معينة فى الميزانية إذا وجدت أن المجلس قد أهملها وهى التى تتعلق بالشئون الآتية :

١ ــ الالتزامات التى يكون المجلس مقيدا بها .

٢ — المصروفات التى يفرضها قانون مجالس المديريات أو أى قانون آخر.

٣ — مصاريف الإدارة والصيانة المتعلقة بالمنشآت أو المؤسسات أو الأعمال التى يقوم بها المجلس.

ويجب ألا يغيب عن البال أن مجالس المديريات باعتبارها شخصا معنويا هو الذى يقوم بادارة أمواله وهو الذى يسأل عن أعماله وفى أمواله الخاصة وإن كان يخضع للرقابة الإدارية التى تباشرها السلطة المركزية فى حدود الوصاية الإدارية التى سنتكلم عنها فيما بعد.

المجالس البلدية

تاريخ انشاء المجالس البلدية :

كان مجلس بلدى مدينة الاسكندرية الذى أنشىء سنة ١٨٩٠ هو أول عهد مصر بنظام الإدارة البلدية حتى ٢٦ أكتوبر سنة ١٨٩٣ إذ صدر قرار من « مجلس النظار » بانشاء مجالس محلية فى بعض مدن القطر يكون أعضاؤها من الوطنيين ، وبسبب ما لاقته هذه المجالس من نجاح تحول بعضها إلى مجالس بلدية مختلطة .

وفى سنة ١٩١٨ أنشأت الحكومة مجالس قروية فى بعض القرى والمدن الصغيرة وبذلك أصبحت المجالس البلدية فى مصر على أنواع ثلاثة : محلية ، وبلدية مختلطة ، وقروية (هذا عدا مجلس بلدى الاسكندرية الذى وضع له نظام خاص به) ، ومع ذلك فقد كان عدد هذه المجالس ضئيلا بالنسبة لعدد المدن والقرى المصرية .

ولذا انتهز المشرع المصرى فرصة الغاء الامتيازات وأصدر القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٣٢ بنظام المجالس البلدية والقروية الذى تعدل بالقانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ وبذلك وضعت نظم بلدية موحدة ذات صفة وطنية ، وإذا كانت بعض المجالس البلدية قد صدر لها قانون خاص فان هذا لا يعنى عدم خضوعها لأحكام القانون العام المتعلق بالمجالس البلدية فيما لا يتعارض مع قانونها الخاص بل المقصود هو رسم الأحكام والأوضاع التى تتفق مع ما لهذه المجالس من أهمية .

تشكيل المجالس البلدية :

يؤلف المجلس البلدى من أعضاء معينين ومنهم الرئيس ، ومن أعضاء منتخبين :

ا ـ الأعضاء المعينون : يشتمل المجلس على أعضاء معينين بحكم وظائفهم بقرار من وزير الشئون البلدية والقروية بعد الاتفاق مع الوزارة المختصة ويمثلون كلا من وزارات الشئون البلدية والقروية والصحة العمومية والتربية والتعليم والشئون الاجتماعية والمالية والاقتصاد ، فاذا كان المجلس فى ميناء أو فى بلد على الحدود يعين عضو يمثل مصلحة الجمارك .

ويجوز للوزارات غير الممثلة فى المجلس أن تندب من يمثلها عند النظر فى أمر متعلق بها ويشترك مندوبها فى المناقشة ولكن لا يحق له أن يشترك فى التصويت .

أما رئاسة المجلس فتكون للمدير فى حاضرة المديرية وللمحافظ فى قاعدة المحافظة ، وفى حالة غيابه يحل محله من يقوم مقامه فى الوظيفة .

ويجوز للمدير أو المحافظ أن ينيب عنه فى رئاسة المجلس الذى يقع خارج مقر المديرية أو المحافظة وكيله أو المأمور ، وذلك فيما عدا البلاد التى يصدر بشأنها قرار خاص من وزير الشئون البلدية والقروية .

ب ـ أعضاء منتخبون : ينص القانون على أن يشمل المجلس البلدى أعضاء منتخبين لا يقل عددهم عن سبعة أعضاء ولا يزيد على اثنى عشر عضوا ، ويجوز تعيين أربعة أعضاء على الأكثر من أعيان البلد بقرار من الوزير بناء على اقتراح المدير أو المحافظ ، ويحدد العدد اللازم من الأعضاء المنتخبين والأعيان بقرار من الوزير ويراعى دائما أن تكون الأغلبية فى تأليف المجلس للأعضاء المنتخبين .

شروط الناخب :

١ — أن يكون مصريا لا تقل سنه عن ٢١ سنة .

٢ — أن يكون مالكا أو شريكا فى ملكية عقار مبنى يقع فى حدود

البلد أو يستغل عقارا مبنيا عن طريق الانتفاع أو الايجار أو الاقامة لمدة سنة سابقة على تاريخ الانتخاب .

٣ — لم يسبق الحكم عليه فى جناية أو جنحة من الجنح المخلة بالشرف ما لم تكن قد مضت خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

وألا يكون قد حكم عليه بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى ، وكذلك فى جنحة مخدرات ما لم يكن قد انقضى خمس سنوات من تاريخ انتهاء العقوبة .

٤ — ألا يكون ممن أشهر افلاسهم أو من المحجور عليهم مدة الحجر أو المصابين بأمراض عقلية والمحجوزين مدة حجزهم .

٥ — ألا يكون من العاملين من الضباط وصف الضباط والجنود فى القوات المسلحة والبوليس أو أية هيئة ذات نظام عسكرى ، وذلك طوال مدة خدمتهم .

شروط المرشح :

١ — أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب للمجالس البلدية فى البلد أو البلاد الداخلة فى اختصاص المجلس .

٢ — ألا تقل سنه عن ٢٥ سنة ميلادية .

٣ — أن يكون محل اقامته العادية فى دائرة اختصاص المجلس .

٥ — أن تكون القيمة الايجارية لمحل سكنه أو عمله ٧٢ جنيها على الأقل فى السنة أو أنه يدفع ضرائب لا تقل عن ١٥ جنيها فى السنة .

إذا لم تتوافر هذه الشروط فى العدد المقرر يستوفى العدد ممن يدفعون ضرائب أكثر من غيرهم ، أما إذا تعدد من يدفعون النصاب الأدنى فيعتبر الشرط متوافرا لديهم جميعا .

ويعفى من شرط النصاب المالى من كان حاصلا على مؤهل دراسى عال.

وينص القانون على أن يودع المرشح خمسين جنيها كتأمين يخصصه المجلس للأعمال الخيرية فى حالة ما إذا عدل المرشح عن ترشيحه أو إذا لم يحصل على عشر الأصوات الصحيحة على الأقل ، مع مراعاة أن من يرشح نفسه فى دائرة مديرية أسوان أو محافظات الحدود يودع نصف هذا التأمين .

أحكام العضوية :

مدة العضوية للمنتخبين أربع سنوات تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الانتخاب ولا يتناول العضو المنتخب أجرا أو مكافأة عن عضويته ، أما المعينون فيجوز لهم صرف نفقات الانتقال . وتسقط العضوية بقرار من الوزير إذا حضر العضو جلسات له فيها مصلحة شخصية بالذات أو بالواسطة أو لأحد أقاربه أو أصهاره لغاية الدرجة الثالثة ،أو إذا ابرم مع المجلس عقود مقاولة أو توريد أو بيع أو ايجار أو ما شابه ذلك دون موافقة المديرية سواء تم هذا بالذات أو بالواسطة ، أو إذا تدخل فى دعوى ضد المجلس كمحكم أو كخبير أو إذا اشترى حقا متنازعا عليه مع المجلس أو تملكه بأية طريقة .

ويجوز فصل العضو المنتخب بقرار من الوزير بناء على قرار من المجلس يصدر بأغلبية ثلثى الأعضاء ، كما يجوز وقفه بناء على قرار ثلثى الأعضاء الحاضرين إلى أن يتخذ المجلس قرارا بشأنه . ويجوز اعتبار العضو مستقيلا إذا تخلف ثلاث جلسات متتالية عن الحضور .

وإذا خلا محل عضو من الأعضاء المنتخبين يحل محله من كان حائزا من المرشحين الذين لم يتم انتخابهم على أكثر الأصوات الصحيحة التى أعطيت بشرط أن تكون أكثر من العشر ، فاذا تحقق ذلك لأكثر من واحد أجرى المجلس قرعة بينهم ، أما إذا لم يتوافر الشرط فيجرى انتخاب تكميلى فى خلال شهرين من تاريخ الخلو .

ويجب اجراء الانتخابات للمجلس الجديد قبل انتهاء مدة المجلس القديم بشهرين على الأقل فاذا لم تتم الانتخابات تستمر نيابة الأعضاء إلى حين تمام الانتخاب . ولا يجوز الجمع بين عضوية المجلس وعضوية مجلس الأمة أو مجلس المديرية أو احدى الوظائف العامة أو وظائف العمد ومشايخ البلاد .

سير العمل في المجلس :

يجتمع المجلس في المكان المخصص لذلك اجتماعا عاديا مرة على الأقل كل شهر وذلك بدعوة من الرئيس في ميعاد يحدده .

وجلسات المجلس علنية الا إذا تقرر عقدها بصفة سرية ، ولا تعتبر مداولات المجلس صحيحة الا إذا حضرها أكثر من نصف عدد الأعضاء فاذا لم يتكامل هذا العدد بعد مضى نصف ساعة من الميعاد تؤجل الجلسة ثلاثة أيام على الأقل وسبعة على الأكثر ويكون الاجتماع الجديد صحيحا إلا في الأحوال التي يشترط فيها أغلبية خاصة لأن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة ما لم ينص على غير ذلك ، فاذا تساوت الأصوات يرجح الجانب الذى صوت فيه الرئيس .

ويؤلف المجلس في كل عام لجانا من بين أعضائه لبحث المسائل التي تعرض عليه ، ولكن القانون أوجب تشكيل لجان للشئون الصحية والهندسية والاجتماعية والمواصلات والمالية .

اختصاصات المجلس :

يمكن تقسيم اختصاصات المجالس إلى قسمين : قسم تصدر فيه القرارات من المجلس بداءة ، وقسم تصدر فيه القرارات من السلطة المركزية بداءة . ونتناول كلا منهما على حدة ، عدا الاختصاصات المالية فنفرد لها مكانا آخر .

١ - الاختصاصات التي تصدر فيها القرارات من المجلس بداءة :

١ - الاختصاصات التي تصدر فيها القرارات من المجلس بداءة :

يختص المجلس البلدى بمرافق الصحة والتنظيم في دائرته ويقوم بوجه خاص بالأعمال الآتية : -

تخطيط البلد وشق الشوارع وتعديلها وتعبيدها وصيانتها وانارتها، وكذلك انشاء المتنزهات وتعهدها والنظافة العامة وتوفير الماء الصالح للشرب وتصريف مياه الفضلات وانشاء المذابح وادارتها واطفاء الحرائق .

ويقوم فى دائرة اختصاصه بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمبانى وتقسيم الأراضى والطرق والمحال التجارية والصناعية والمجارى وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة .

ويجوز له أن ينشىء أو يدير بالذات أو بالواسطة عمليات توليد الكهرباء والغاز والمصايف والمشاتى والمجارى وأعمال الاسعاف والانقاذ والملاجىء والمستشفيات والمصحات والمنازل الصحية والمستوصفات وغير ذلك من المنشآت والمؤسسات الصحية والحمامات والمغاسل العمومية وأفران حرق القمامة والأسواق العمومية وأسواق المأكولات وحلقات الأسماك والأقطان وسواحل الغلال والمعارض والمتاحف والمؤسسات الاجتماعية والوسائل المحلية للنقل العام وتوفير المواد الغذائية والكساء عند الضرورة والمساهمة فى انشاء المساكن الشعبية .

ويجوز للمجلس أن يقوم بأى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة بموافقة وزير الشئون البلدية والقروية .

كما أن له أن يبدى رغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة للبلد الذى يمثله .

ولا يجوز للمجلس بغير موافقة وزير الشئون البلدية والقروية أن ينزل بغير مقابل عن حقوقه فى الأموال والمنشآت والمؤسسات التى يملكها أو يقوم بادارتها أو أن يعقد قرضا أو يتصرف فى زوائد التنظيم متى زادت قيمة الزوائد على ٣٠٠ جنيه أو أن يحدد تعريفات المياه والتيار الكهربائى والغاز وأن يمد المنشآت الدينية والخيرية والرياضية والاجتماعية بالمياه والتيار الكهربائى والغاز بسعر مخفض أو بالمجان ، والتصرف بمقابل فى أموال المجلس فى عقار

مهما بلغت قيمته أو فى منقول يزيد على مائة جنيه أو الايجار للغير لمدة تزيد على ثلاث سنوات والأعمال الخاصة بالتعديل الجوهرى فى شبكات المياه والنور واجراء تعديل أو ترميم فى المحطات الرئيسية للمياه والنور والمجارى والشئون والأعمال الأخرى الواردة فى الميزانية المعتمدة والتى تزيد قيمتها على الحد الذى يعينه الوزير على ألا يقل عن ٥٠ جنيه .

اختصاصات المجلس التى تصدر قراراتها من السلطة المركزية بداءة :

وهذه الاختصاصات بعضها يكتفى فيه بأخذ رأى المجلس مقدما والبعض يجب فيه الحصول على موافقة المجلس .

والأمور التى يكفى فيها أخذ رأى المجلس هى :

تغيير حدود البلد وتنظيم النقل العام وتنظيم حركة المرور وانشاء مدارس ومستشفيات للحكومة أو لمجلس المديرية وكذلك نقلها والغاؤها وانشاء الأسواق واقامة الموالد وانشاء المبانى الداخلة فى أملاك الحكومة العامة وأملاك مجلس المديرية وكذلك تخصيصها أو تغيير استعمالها أو إزالتها وما يعرض للبيع من الأراضى الفضاء المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية والمعدة للبناء فى البلد أو من الأراضى الزراعية المملوكة للدولة أو لمجلس المديرية إذا كانت على مسافة ألف متر على الأكثر من حدود اختصاص المجلس .

كذلك يبدى رأيه فى كل مسألة يرى المدير أو المحافظ أخذ رأيه فيها .

أما الأمور التى يجب أخذ موافقته عليها فهى :

تغيير اسم البلد واللوائح المحلية التى يصدرها المدير أو المحافظ لتنفذ فى دائرة اختصاص المجلس وكذلك تعديلها أو الغاؤها ، ويجب أن يصدر القرار فى خلال شهر والا اعتبر الأمر المعروض مرفوضا .

الموارد المالية للمجلس البلدى :

تتألف هذه الموارد أساسا من الضرائب والرسوم وحصيلة استغلال أموالها يضاف إليها الاعانات الحكومية والتبرعات .

١ ـ **الضرائب والرسوم والحصيلة** : يجوز للمجلس البلدى أن يفرض ضريبة اضافية هى نسبة مئوية من ضريبة العقارات المبنية أو من القيمة الايجارية إذا لم توجد ضريبة مبانى .

وله أن يفرض رسوما على المحال العامة والمحال الصناعية والتجارية ، وعلى العربات والدراجات والعوامات وحيوانات الجر والكلاب والملاهى والمراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ، وعلى الأسواق المرخص فى إدارتها للأفراد والهيئات والشركات وعلى ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك وعلى استغلال الشواطىء والسواحل ، كما أن له أن يفرض رسوما أخرى مما تكون له صفة بلدية محضة .

وينفذ القرار فى خصوص هذه الضرائب والرسوم بعد مصادقة وزير الشئون البلدية والقروية .

وللوزير أن يطلب إلى المجلس فرض رسم بلدى يمكنه من مباشرة الأعمال التى تعود بنفع محلى أو الغاء أو تعديل رسم قائم فاذا لم يستجب المجلس لرغبة الوزير عرض الأمر على مجلس الوزراء وقراره هو الذى ينفذ .

كذلك يفرض لصالح المجلس البلدى فى دائرة اختصاصه ضريبة على الصادر والوارد لاتتجاوز ٣ ./. من الرسوم الجمركية ، وعلى استهلاك المياه والكهرباء والغاز ، إذا لم يكن استهلاكها بمعرفة المجلس ، لاتتجاوز ١٠ ./. من قيمة الاستهلاك .

كما أن للمجلس أن يعرض اتاوة على العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة لا تتجاوز ٥ ./. من الزيادة فى قيمة العقار .

ب — الاعانات : بجانب ما قد تمنحه الحكومة للمجلس من اعانات فقد نص القانون الخاص بالمجالس البلدية على أن تتنزل لها الحكومة عن حصيلتها فى ايجار أراضى البناء الفضاء الداخلة فى املاكها الخاصة ونصف المبلغ الذى يحصل من بيع الأراضى المذكورة وضريبة العقارات المبنية والملاهى والمراهنات وصافى ايرادات الأسواق الحكومية ونصف ضريبة السيارات والموتوسيكلات المرخص بها فى دائرة المديرية أو المحافظة ، وذلك عدا البلاد التى بها مجالس بلدية منشأة بقوانين خاصة .

ح — التبرعات : وهى التى ترد إلى المجلس عن طريق الوصية أو الهبة أو ما إلى ذلك ، على أن يشترط استئذان وزير الشئون البلدية والقروية فى قبولها .

الفصل الثالث
فى
أموال الإدارة العامه

ويتضمن الفروع التالية :

الفرع الأول : فى الأموال العامة والأموال الخاصة .

الفرع الثانى : فى عمال الإدارة العامة .

الفرع الثالث : فى إدارة مالية الإدارة العامة .

الفرع الاول

فى

الأموال العامة والأموال الخاصة

أو

« الدومين العام والدومين الخاص »

المبحث الاول

تعريف المال العام والمال الخاص :

تقوم الإدارة ، كما قلنا ، بخدمة مرافق عامة وهذه الخدمة تحتاج ، كأى مشروع ، إلى أموال عقارية ومنقولة تعين على أداء هذه الخدمة ، وهذا هو الذى يجعلنا نتساءل عن طبيعة المال الذى تستخدمه الدولة وهل هو مال خاص أم عام ؟

ليس من مانع أن تخدم الإدارة نشاطها بأموال تخضع لنظام القانون الخاص تماما كما يفعل الأفراد ، فمثلا تقوم فى مصر مصلحة الأملاك الأميرية بادارة الأطيان التابعة لها إدارة مدنية يطبق بشأنها القانون المدنى . وفى هذه الحالة تسمى أموال الإدارة أموالا خاصة (أو دومينا خاصا) .

وعلى ذلك فالدومين الخاص هو الأموال التى تملكها الإدارة وتديرها كما يدير أى شخص ملكه أى أن حقها عليها هو حق ملكية بالمعنى المقصود فى القانون الخاص . ولذا فان الدولة تستغل هذه الأموال استغلالا ماليا

بقصد زيادة دخلها وللحصول على ما تنتجه من ثمار وغلات (مثل قيام بلدية الاسكندرية بتأجير كابينات على البحر).

ولكن الملكية الخاصة تعطى لصاحبها حق التصرف ماديا وقانونيا فيما يملك، فلو أن الإدارة كان لها هذا الحق على كافة أموالها لكان لنا أن نخشى على سير المرافق العامة التى يجب أن تخصص باستمرار وعلى وجه الاضطراد لاشباع الحاجات العامة، وإذا فلا بد من تخصيص بعض أموال الإدارة التى تلزم لأداء الخدمات العامة، بنظام يضمن قيامها دائما بهذه الخدمات وهذا هو ما أدى إلى قيام نظرية المال العام أو الدومين العام.

وتقوم هذه النظرية على أمرين :

١ — نظام المال العام يجب أن يضمن استمرار المرفق العام ولهذا فالأموال التى ليست لها علاقة بالمرفق العام تخضع لنظام الملكية الخاصة ولو كانت تابعة للدولة أو لهيئاتها الإدارية الأخرى كما سبق ذكره.

٢ — نظام المال العام يجب أن يضمن بقاء المرفق العام وهذا يستلزم وضع قيود تضمن عدم العبث بالمال أو التصرف فيه.

وإذا فالمال العام هو المال الذى يخصص للمنافع العمومية، وقد عرفته المادة ٨٧ من القانون المدنى المصرى بقولها « تعتبر أموالا عامة العقارات والمنقولات التى للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة والتى تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى قانون أو مرسوم أو قرار من الوزير المختص ».

تحويل المال الخاص إلى عام والمال العام إلى خاص :

يتحول المال الخاص إلى عام إذا انتقل إلى الدولة أو غيرها من الأشخاص الادارية بالطريق القانونى مع تخصيصه للمنفعة العامة، وتبعا فان المال الخاص

لاينقلب إلى مال عام إذا كان الاستيلاء عليه بطريق الغصب ، ولكن القضاء يفرق هنا بين وضعين :

١ — فاذا كان المال المغتصب قد تغيرت معالمه بحيث لا يمكن رده (كادخال جسر عمومى فى الطريق العام) لا يكون لصاحبه سوى التعويض .

٢ — أما إذا بقى المال كما هو قابلا للرد فيحكم برد العين المغتصبة إلى صاحبها . كذلك يتحول المال إلى عام إذا كان فى أموال الشخص الإدارى الخاصة وخصص للمنفعة العامة .

ووسيلة التخصيص ، طبقا لنص القانون المدنى المصرى ، هى بالفعل أو بقرار من الوزير المختص أو بمرسوم أو بقانون ، وتفقد الأموال العامة صفتها فتصبح أموالا خاصة بانتهاء تخصيصها للمنفعة العامة سواء تم ذلك بالفعل أو بقرار وزارى أو بمرسوم أو بقانون أو بانتهاء الغرض الذى من أجله خصصت تلك الأموال للمنفعة العامة .

تمييز الأموال العامة من الأموال الخاصة :

لم يعرف القانون الفرنسى القديم أولا تقسمة الأموال إلى عامة وخاصة بسبب وجود نظرية أموال التاج (أو دومين التاج) والتى كانت تعتبر أن كل الأموال ملك للملك سواء كانت مملوكة له بصفة شخصية أو تابعة للدولة .

ولكن بعض الفقهاء مثل Deferre de la Plombe, Domat, Loyssau اعتمدوا على تقسيم الرومان للمال إلى res publicae و res fisci وفرقوا بين الأموال المخصصة للاستعمال العام (كطريق المواصلات مثلا) وبين باقى أموال التاج ، واعتبروا أن القسم الأول هو الذى يدخل فى ملكية الملك ، ولكن هذه التفرقة لم تستقر فى الأذهان إلا فى القرن التاسع عشر بفضل

جهود الفقيه V. Prouhdon الذى أورى أن المال العام يخضع لقواعد تختلف عن القواعد التى تحكم المال الخاص حتى أصبح من المسلم به الآن وجوب التفرقة بين المال العام و المال الخاص .

ولكن إذا كان هناك اجماع على وجوب اجراء هذه التفرقة فان الفقه قد اختلف فى المعيار الذى تقوم عليه هذه التفرقة .

فاذا تدخل المشرع بنص صريح وفصل فى هذا الخلاف فأضفى صفة العام أو الخاص على مال بعينه فان الأمر لا يحتاج إلى اجتهاد ، ولكن ما هو الفيصل الذى يمكن أن نستند إليه ، عند عدم وجود النص ، لمعرفة ما إذا كان المال عاما أم خاصا ؟

كان الفقه التقليدى يعتبر أن المال العام هو المال الذى يخصص لمنفعة عامة ولا يكون قابلا بطبيعته للملكية الخاصة ، كالأنهار وطرق المواصلات .

ولكن هذا المعيار الذى يعتمد على طبيعة المال فى التفرقة معيار غير دقيق ، فهنالك أموال تقبل الملكية الخاصة ولكنها أموال عامة كاللوحات الفنية التى تحتفظ بها الدولة فى المتاحف العامة مثلا ، كما أن هناك أموالا لاتقبل الملكية بطبيعتها فى نظر الفقه التقليدى ويملكها أفراد فهنالك طرق مواصلات خصوصية يملكها أفراد ولها ذات الطبيعة التى للطرق العمومية : وهكذا .

ولذا نادى بعض الفقهاء بأن فيصل التفرقة هو فى التخصيص فاذا كانت الأموال مخصصة مباشرة لاستعمال الجمهور فهى أموال عامة ، وهذا رأى تنقصه الدقة كذلك لأن بعض الأموال العامة لاتخصص لاستعمال الجمهور المباشر بل وقد يحرم على الجمهور استعمالها مثل الثكنات العسكرية التى يحرم على الجمهور دخولها وهى فى ذات الوقت مخصصة لخدمة مرفق عام هو الدفاع الوطنى .

وهذا مادعى البعض إلى القول بأن المال العام هو المال المخصص للمرافق العامة . ولكن هذا الرأى ينتهى إلى تطبيقات غير صحيحة إذ تبعا له يكفى أن تشغل مصلحة ما مبنى خاصا ليصبح هذا المبنى من الأموال العامة ولو كان مملوكا لأحد الأفراد ، ويظهر خطأ هذا الرأى فى فرنسا بوضوح إذ ينتهى إلى عدم اعتبار الكنائس من الأموال العامة (بسبب أنها لم تعد من سنة ١٩٠٥ مخصصة لخدمة مرفق عام بعد أن فصل الدين عن الدولة) مع أنها تعتبر من الدومين العام طبقا للقانون الصادر فى ٢٠ / ٢ / ١٩٢٢ .

وهنا رأى آخر دافع عنه العلامة Jèze يقول ان المال العام هو المال الذى يقوم بالدور الرئيسى فى سير العمل بالمرفق العام ، وأخذا بهذا الرأى فان دور المحاكم لا تعتبر أموالا عامة ولو كانت مملوكة للدولة (لأن الذى يقوم بالدور الرئيسى فى مرفق القضاء هو القاضى وليست دور المحاكم ، وهذه نتيجة ظاهرة الخطل ولا يمكن التسليم بها .

والواقع أن نقطة البداية فى نظرية المال العام هى أنه يوجد بين أموال الأشخاص الإدارية قسم يقوم بخدمة الجمهور مباشرة أو عن طريق مرفق عام ولا يسهل أن يحل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة ولذلك فقد وضعت أحكام خاصة لهذا القسم حماية للصالح العام وسمى بالأموال العامة أو الدومين العام ، فاذا اهتدينا بهذه الحكمة يمكن أن نعرف المال العام بأنه « كل ما يملكه شخص إدارى ويقوم بخدمة عامة مباشرة أو غير مباشرة ولا يحل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة » . وبناء على هذا التعريف تكون الحصون أموالا عامة لأنها مخصصة بطريقة غير مباشرة لخدمة عامة كما أنه إذا استأجرت الإدارة مبنى لمباشرة خدمة عامة فهو لا يعتبر مالا عاما إذ يمكن أن يحل محله مال آخر فى القيام بهذه الخدمة .

ومن التعريف السالف نلاحظ أن فكرة المال العام لم تعد فكرة ثابتة من حيث الزمان والمكان بل انها تتطور فى مدلولها باختلاف الزمان والمكان .

حقوق الدولة على المال العام :

سار الفقه الإدارى فى أول عهده على أن حق الدولة على أموالها العامة هو سلطة حراسة ورعاية وأنكر عليها أن يكون حقها على هذه الأموال حق ملكية لأن حق الملكية يخول صاحبه سلطات الاستعمال والاستغلال والتصرف وهى سلطات لاتملكها الدولة على أموالها العامة .

فمن حيث الاستعمال فلا يوجد بالنسبة للاموال العامة لأن الدولة لاتستخدم هذه الأموال بقصد الاستغلال بل بقصد اشباع حاجة عامة أو خدمة مرفق عام ، وكذلك ليس للدولة حق التصرف فى الأموال غير القابلة للتصرف .

ولكن نظرية الدولة الحارس كانت محل نقد شديد من الفقه الحديث للأسباب الآتية :

١ — ليس صحيحا أن الدولة محرومة من مباشرة سلطات المالك على الأموال العامة بل ان لها هذه السلطة وان كانت فى نطاق محدود . ذلك أنه وان كان الجمهور هو الذى يستعمل الأموال العامة المخصصة لخدمته فان الدولة كذلك تستعمل الأموال العامة المخصصة لخدمة المرافق العامة ، ثم أن الدولة لا تعدو أن تكون الجمهور منظما تنظيما قانونيا فهى تبعا وبطريقة غير مباشرة التى تستعمل الأموال المخصصة لخدمة الجمهور .

كما أن الدولة هى التى تحصل على ثمار ومنتجات الأموال العامة كثمار الأشجار أو أحجار المحاجر أو ما إلى ذلك فلها اذن سلطة الاستغلال فى حدود القانون .

أما عدم قابلية المال للتصرف فلا يعنى أن الأموال العامة تخرج عن دائرة التعامل تماما وانما يعنى عدم جواز التصرف فى المال العام طالما أنه مخصص

للمنفعة العامة ولذا فان للادارة أن تنهى هذا التخصيص فيصبح المال قابلا للتصرف ، ثم أن منع التصرف فى الأموال العامة أمر يؤكد أن حق الدولة على الدومين العام هو حق ملكية إذ لو كانت الدولة غير مالكة لهذا المال لما كان هناك معنى لتقرير منع التصرف فيه لأن هذا الحق لا يكون الا للمالك وتبعا فتقرير منعه يفترض أن هناك مالكا وأنه يخشى من أن يستعمل هذا المالك حقه فى التصرف فدرءا لهذا الاحتمال تقرر حرمانه من التصرف (ولكن يجوز التصرف فى المال العام إذا كان هذا التصرف قانونيا وبين أشخاص إدارية) .

٢ — للدولة أن ترفع دعاوى وضع اليد حماية للمال العام وهذا لا يفسر الا بأن الدولة مالكة للمال العام ، كما يمكن للأشخاص الإدارية تملك المال العام بالطريقة العادية للملكية كالشراء مثلا .

والواقع أن الذى دعى الفقه إلى التمسك بنظرية الدولة الحارس واستبعاد حقها كمالكة للمال العام هو خشية أن تسىء الدولة استعمال حقها كمالكة للمال العام كما كان الحال فى عهود الاستبداد والملكيات المطلقة ، أما اليوم وقد انقلبت الآية فان الحاجة أصبحت تدعو على العكس إلى تأكيد حق الدولة فى ملكية المال العام .

والذى حمل لواء الدفاع عن نظرية الملكية هو الفقيه الكبير هوريو الذى رأى أن الملكية التى نص عليها القانون المدنى ليست هى الصورة الوحيدة للملكية . وإذا كان أعداء ملكية الدولة لأموالها العامة يخشون على المال العام من أن يخضع لقواعد القانون الخاص فتضطرب المرافق العامة تتعطل مصالح الجمهور فاننا نستطيع أن نضع هذا الانتقاد فى اعتبارنا فنقرر للادارة على أموالها العامة حق ملكية إدارية لا حق ملكية مدنية وبذلك يكون للادارة أن تستفيد بالمنافع الاقتصادية التى يمكن أن تحققها الأموال العامة فى حدود تخصيص هذه الأموال لاستعمال الجمهور أو لخدمة المرافق العامة .

وعلى هذا فالملكية المدنية والملكية الإدارية ذات جوهر واحد ولكنها تختلف فى التفاصيل إذ أن الآثار التى يرتبها القانون الخاص على الملكية تستبعد من نطاق القانون العام فى الحالات التى تتعارض فيها هذه الآثار مع تخصيص الأموال للمنفعة العامة ، فالمال العام مثلا لا يجوز بيعه ولا تملكه بمضى المدة ولا تنزع ملكيته للمنافع العامة ، ولذا تضيق حقوق الإدارة بقدر ما يدعو التخصيص إلى ذلك . ومن ثم فان منع الإدارة من التصرف فى المال العام لايمنعها من جواز الترخيص للأفراد بالانتفاع بالأموال العامة انتفاعا مؤقتا طبقا للقوانين واللوائح ، وللسلطة العامة أن تمنح شركة من الشركات امتيازا بادارة مرفق عام محله مال عام أو أن تسمح لفرقة غنائية بأن تباشر نشاطها فى دار الأوبرا مثلا أو أن تمنح ترخيصا لبعض الأفراد بشغل الطريق العام واستعماله فى بعض الأغراض وهكذا .

والحقيقة أن نظرية الملكية الإدارية هذه تحل الكثير من اشكالات القانون الإدارى بخصوص حقوق الدولة على أموالها العامة . ويبدو أن هذه النظرية هى التى تبناها الدستور المصرى الحالى فى المادة ٢٦ التى تقرر أن « الثروات فى باطن الأرض أو فى المياه الاقليمية وجميع مواردها وقواها ملك للدولة وهى التى تكفل حق استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطنى والاقتصاد القومى » .

حماية الأموال العامة:

قلنا إن الأموال العامة تخصص للمنفعة العامة وقد اقتضى هذا التخصيص تقرير حماية خاصة لهذه الأموال تكفل بها القانون المدنى والقانون الجنائى وبعض القوانين الأخرى كالتشريعات المتعلقة بالطرق العامة حتى يتحقق الغرض الذى من أجله خصص المال .

أما الحماية التى قررها القانون المدنى فقد أوردها نص م ٨٧ منه بقوله أن « هذه الأموال لا يجوز التصرف فيها أو الحجز عليها أو تملكها بالتقادم » .

ومن هذا النص يتضح أن أوجه الحماية المقررة فى القانون المدنى للمال العام ثلاثة هى : عدم جواز التصرف أو الحجز أو التملك بالتقادم .

ا - عدم جواز التصرف فى المال العام L'inaliénabilité :

لا يعدو هذا المبدأ أن يكون قيدا يحد من سلطان الشخص الإدارى على المال العام ولا يتعلق بطبيعة هذا المال لأن القصد منه هو حماية المال العام، ولذلك ينتهى هذا القيد بانتهاء تخصيص المال للمنفعة العامة .

ونظرا لأنه مقرر للمصلحة العامة فان الإدارة وحدها هى التى لها حق الدفع ببطلان التصرف الذى يرد على المال فلو أنها باعت تحفة أثرية مثلا كان لها أن تسترد هذه التحفة فى أى وقت وعندئذ لا يقبل من الأفراد أن يدفعوا فى مواجهة الإدارة بقاعدة « الحيازة فى المنقول سند الملكية » ، على أن هذا لا يمنع من جواز مطالبة الإدارة بالتعويض عن مثل هذا التصرف إذا توافرت الشروط القانونية للتعويض .

ويجب أن نضع فى اعتبارنا أن المنع من التصرف قاصر على التصرفات المدنية دون التصرفات الإدارية ولذلك يجوز التصرف فى المال العام فيما بين الأشخاص الإدارية وبعضها البعض كما يجوز أن يمنح الأفراد امتياز استغلال مرفق عام وارد على مال عام ؛ كذلك يجوز تقرير حق ارتفاق على المال ما دام لايتعارض مع الغرض الذى خصص له هذا المال وذلك طواعية لنص المادة ١٠١٥ من القانون المدنى المصرى .

ب - عدم جواز الحجز على المال العام L'insaisissabilité :

وهذا المبدأ يعتبر نتيجة منطقية للمبدأ السالف اذ أن عدم جواز التصرف فى المال يحرم على الإدارة أن تنتقل ملكية المال العام لأشخاص القانون الخاص

اختيارا واذن فمن باب أولى لا يقبل أن نسمح لهؤلاء الأشخاص بانتزاع ملكية المال العام جبرا على الإدارة وذلك عن طريق الحجز .

وترتيبا على هذه القاعدة يذهب الفقه إلى أن المال العام لا يجوز أن يكون محلا لحق عينى تبعى كالرهن أو الاختصاص لأن فائدة الحق العينى تظهر فى التتبع والتقدم وهما حقان لا تكون لها فائدة عملية الا عند التنفيذ الجبرى على المال المحمل بهما ، هذا فضلا عن أن الدولة مدين ملىء شريف .

م — عدم جواز تملك المال العام بالتقادم L'imprescriptibilité :

وهذا المبدأ له أهمية عملية كبرى لأنه يحمى الإدارة ضد اعتداء الأفراد ، الذى قد يكون خفيا عليها ، على أموال العامة . وتترتب على هذا المبدأ نتائج كثيرة أهمها :

١ — للادارة أن تسترد المال العام من واضع اليد عليه مهما طالت مدة وضع اليد ولا يجوز أن يدفع فى مواجهتها بدعاوى وضع اليد .

٢ — إذا التصق مال خاص بمال عام فان المال الخاص يتبع المال العام دائما ولا يجوز هنا أن نطبق قاعدة أن المال الأقل أهمية يتبع المال الأكثر أهمية إذا كان نتيجة ذلك الحاق المال العام بالمال الخاص .

وتطبيقاً لهذا المبدأ استردت الحكومة المصرية أخيرا أملاكا لها فى منطقة الجمرك هى من الدومين العام وكان بعض الأفراد قد وضع يده عليها فترة طويلة من الزمن .

هذا عن الحماية المدنية للمال العام ، أما القانون الجنائى فيقرر عقوبات جنائية لمن يعتدى اعتداء ماديا على المال العام وان كانت هذه العقوبات لا تحمى كافة أنواع الأموال العامة بل تقضى بحماية الأموال الأكثر تعرضا للجمهور كالطرق العامة ، ومثل ذلك العقوبات الواردة فى الباب الثانى عشر

من الكتاب الثانى عن جرائم « اتلاف المبانى والآثار وغيرها من الأشياء العمومية » وكذلك العقوبات الواردة فى تشريعات أخرى مثل القانون رقم ٧١ لسنة ١٩٤٨ الخاص باستعمال الطرق العامة واشغالها (وقد عدل بالقانون رقم ٢٤٠ لسنة ١٩٥٣ والقانون رقم ٥٥٥ لسنة ١٩٥٣) .

استعمال الأفراد للأموال العامة :

قد يكون استعمال الأفراد للمال العام ذا طابع تعاقدى وهو ما تعرضنا لأحكامه عند الكلام على عقود الامتياز والأشغال العامة والتوريد باعتبار أنها أهم العقود الإدارية .

وقد يكون استعمال الأفراد للمال العام غير متسم بالطابع التعاقدى وهو ما نقصد إلى بيانه الآن ، ولهذا النوع من الاستعمال صورتان : الاستعمال العام أو الجماعى ، والاستعمال الخاص أو الفردى .

١ ـ الاستعمال العام :

ويقصد بالاستعمال العام الاستعمال المباح لكافة الأفراد على قدم المساواة ، فالطريق العام مثلا مباح للسير فيه للكافة على وجه المساواة ولذا فان السير يعد استعمالا عاما للطريق . ثم ان هذا الاستعمال يعد ممارسة للحريات العامة فمن يذهب إلى محل عبادة مثلا انما يباشر بذلك حقه فى حرية العقيدة وهكذا .

ويحكم الاستعمال العام مبدآن هما :

١ — حرية المنتفعين : أى حقهم فى استعمال المال العام فى أى وقت يشاءون دون إذن سابق من الإدارة ، فمن يريد أن يرتاد حديقة عامة له أن يذهب إليها فى الوقت الذى يحلو له من غير ما حاجة إلى استئذان الإدارة فى ذلك .

على أن هذه الحرية يقيدها سلطة الضبط التى تتمتع بها الإدارة سواء كانت عامة بقصد حماية النظام العام (الأمن والصحة والسكينة) كاشتراط رخصة مثلا فيمن يريد قيادة سيارة فى الطريق العام ، أو كانت خاصة يقصد بها صيانة مفردات المال العام وحمايته كتحريم سير العربات التى تجرها الدواب فى بعض الشوارع مثلا .

والأصل أن حرية المنتفعين يترتب عليها السماح لهم بالانتفاع بالمال العام مجانا ولذا فان اقتضاء اتاوة فى ظروف استثنائية مقابل الانتفاع بالمال العام يقتضى ضرورة اصدار قانون بذلك وتعتبر فى حكم الرسم لأنها مقابل الانتفاع .

٢ — المساواة بين المنتفعين : وهذا المبدأ يرجع كما قلنا من قبل إلى القاعدة الدستورية التى تقرر مساواة الأفراد أمام القانون .

على أن هذا المبدأ قد يخضع لقيود مرجعها الاعتبارات العامة العملية أو ضرورة صيانة المال ، وهذا لا يعتبر فى الحقيقة خروجا على مبدأ المساواة ولكنه نوع من تنظيم الاستعمال المشترك للمال العام .

ونضرب مثلا لهذه القيود اشتراط مؤهلات معينة فيمن يرتادون متحفا معينا .

ومما سبق نكرر ما ذكرناه آنفا وهو أن مركز المنتفعين بالمال العام انتفاعا مشتركا هو مركز تنظيمى بحت .

ب — الاستعمال الخاص :

وهو الاستعمال الذى يقتصر على بعض الأفراد دون البعض الآخر الأمر الذى يترتب عليه حرمان الآخرين من هذا الانتفاع . مثل ذلك التصريح لأحد الأفراد أن يبنى محطة بنزين على جزء من الطريق العام ، ويعتبر هذا

الاستعمال غير عادى ولذا يجب ألا يتعارض مع الاستعمال المخصص له المال العام أصلا فمثلا محطة البنزين فى مثلنا السابق يجب ألا يترتب على بنائها اعاقة السير فى الطريق العام .

ولهذا النوع من الاستعمال شروط خاصة نجمل أهمها فيما يلى : —

١ — يتوقف على إذن أو ترخيص من الادارة وتبعا فهو مؤقت يمكن سحبه أو منع تجديد الاذن به بشرط أن تستهدف الإدارة فى ذلك تحقيق الصالح العام .

٢ — بمقابل وهو أمر طبيعى لا اجحاف فيه ما دام أنه استعمال غير عادى يميز المنتفع به عن غيره .

والعلاقة التى تربط المنتفع بالإدارة فى هذه الحالة لا تعتبر ، على الرأى الذى نرجحه ، علاقة تعاقدية وإنما هى علاقة تسامح ما دام أن للادارة الحق فى انهاء هذا الاستعمال إذا أصبح غير متفق مع الصالح العام .

المبحث الثاني
فى
طرق اكتساب الأموال العامة

لا جدل فى أن إدارة المرافق العامة تحتاج إلى أموال بدونها قد يتعذر على المرفق أن يؤدى نشاطه وأن يشبع الحاجات العامة .

وطبيعى أن تكون وسيلة الادارة فى الحصول على ما تحتاجه من أموال هى نفس الطريق التى يلجأ إليها الأفراد والتى يرسم قواعدها القانون الخاص . على أن هذه الطرق الودية قد لا تكفل للادارة الحصول على ما هى فى حاجة إليه من أموال فى وقت تستلزم فيه المصلحة العامة ضرورة الحصول على هذه الأموال ، لذا كان لابد من أن يتوقع القانون العام مثل هذه الضرورة وأن ينظم لها قواعدها .

ونظرا لأن هذه الحاجة قد تكون دائمة وقد تكون مؤقتة فقد عرف القانون العام نظامين للحصول على الأموال العامة ، أحدهما يسمح للادارة باكتساب المال العام بصفة دائمة (وهو نزع الملكية للمنفعة العامة) ، والآخر يخول للادارة حق الاستيلاء مؤقتا على المال (وهو الاستيلاء المؤقت) .

ولذا سنناقش نظامى نزع الملكية والاستيلاء المؤقت فيما يلى : —

نزع الملكية للمنافع العامة

L'expropriation pour cause d'utilité publique

نزع الملكية اجراء استثنائى لأنه يقيد الحرية الفردية تقييدا بالغا بما يترتب عليه من حرمان مالك العقار من ملكه جبرا عليه ولا يبرر هذا الاجراء إلا أنه يؤثر المصلحة العامة على المصلحة الخاصة .

ونظرا لأن الاستثناء لا يجوز التوسع فيه والضرورة يجب أن تقدر بقدرها فحسب فان الإدارة لا يمكنها أن تستعمل هذا الحق الا فى الحدود المرسومة له قانونا سواء من الناحية الشكلية أو من الناحية الموضوعية والا كان تصرفها غصبا voie de fait ، وقد وضعت المادة ١١ من الدستور المصرى الخطوط العريضة لهذا الاجراء بقولها « الملكية الخاصة مصونة وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية .

ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقا للقانون » .

ومن هذا يتضح أن الخصائص المميزة لنزع الملكية تتلخص فيما يلى :

ا — يجب أن يكون نزع الملكية بقصد تحقيق منفعة عامة .

ب — الأموال التى يجوز نزع ملكيتها هى التى تدخل فى الملكية الخاصة ، سواء كانت ملكية فردية أم ملكية أشخاص إدارية ، أما الأموال العامة فلا يجوز نزع ملكيتها .

ج — يعوض الأفراد عن الأضرار التى تلحقهم من جراء نزع الملكية تعويضا عادلا ، وهذا التعويض هو الذى يميز بين نزع الملكية وبين غيره من الاجراءات الاستثنائية كمصادرة الأموال مثلا .

وقد أجاز القانون للادارة بأن تؤجل دفع الثمن لمدة أقصاها خمس سنوات بفائدة قدرها ٤ ./· وذلك فى حالة ما إذا كان نزع الملكية للتحسين أو التعجيل أو لانشاء حى جديد وكانت قيمة التعويض المستحق تتجاوز ألف جنيه.

وقد أحالت المادة ١١ من الدستور سالفة الذكر إلى القانون فى تنظيم إجراءات نزع الملكية ، والقانون الذى عنته هذه المادة هو القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ بشأن نزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين وقد صدر قرار من وزير الاشغال العمومية فى ١٩٥٤/١٢/٨ باللائحة التنفيذية لهذا القانون (وقد منح القانون رقم ٥٢٥ لسنة ١٩٥٤ سلطة نزع ملكية العقارات التى كانت مشمولة بنظارة وزارة الأوقاف ثم حل وقفها طبقا للقانون رقم ١٨٠ لسنة ١٩٥٢ فترتب على ذلك أن آلت إلى عدد كبير من المستحقين) .

والمقصود بنزع الملكية هنا هو نزع ملكية العقارات المادية ، وتبعا فلا تنطبق أحكام نزع الملكية على المنقولات أو العقارات غير المادية (كالحقوق التبعية) . على أنه لا يجوز ألا تقتصر الإدارة على نزع ملكية العقارات اللازمة لمشروعها الأصلى بل تنزع كذلك ملكية عقارات أخرى وذلك فى حالة ما إذا كان نزع الملكية بقصد انشاء شارع أو ميدان أو توسيعه أو تعديله أو مده أو انشاء حى جديد أو كان لشئون الصحة أو التحسين أو التجميل وكانت هذه العقارات لازمة لتحقيق الغرض من المشروع أو إذا كان بقاؤها بحالتها لا يتفق مع التحسين أو التجميل المطلوب ، بل انه يجوز لها نزع ملكية هذه العقارات حتى ولو لم يكن ذلك مرتبا بمشروع منفعة عامة.

اجراءات نزع الملكية :

قلنا إن نزع الملكية يجب أن يكون للمنفعة العامة ، وقد نص القانون رقم ٥٧٧ لسنة ١٩٥٤ على أن يكون تقرير هذه المنفعة بقرار وزارى .

وعليه فان اجراءات نزع الملكية تبدأ بقرار يصدره الوزير المختص يرفق به مذكرة توضح المشروع والرسم التخطيطى الاجمالى له ، وينشر

القرار والمذكرة فى الجريدة الرسمية وتعلق صورة منها فى المكان المخصص للاعلانات بالمديرية أو المحافظة والمحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها العقار وفى مقر العمدة أو فى مقر البوليس ، فاذا ما تم النشر أصبح لمندوبى الجهة الإدارية القائمة على اجراءات نزع الملكية الحق ، بعد اخطار ذوى الشأن ، فى دخول العقارات المراد نزع ملكيتها لحصر العقارات وللحصول على كافة البيانات اللازمة .

ويحرر محضر بمعرفة لجنة الحصر تبين فيه الممتلكات وأسماء الملاك وأصحاب الحقوق ومحال اقامتهم يوقع عليه أعضاء لجنة الحصر ومن حضر عملية الحصر اقرارا من الجميع بصحة البيانات الواردة فى المحضر فاذا امتنع أحدهم عن التوقيع يذكر ذلك وتذكر أسباب امتناعه .

ثم تعرض كشوف الحصر لمدة شهر فى مواقع العقارات وفى المقر الرئيسى للجهة الإدارية ومكتبها الكائن بعاصمة المديرية أو المحافظة وفى مقر العمدة أو فى البوليس ، ويخطر الملاك وذوو الشأن بحصول هذا العرض (وذلك بالرغم من أن القانون ملزم بضرورة الاعلان عن موعد هذا العرض فى الجريدة الرسمية وفى جريدتين يوميتين قبل حصوله) .

وكذلك يخطر الملاك والمستأجرون باخلاء العقارات خلال فترة لاتتجاوز خمسة شهور .

ولكل صاحب الشأن الحق فى الاعتراض على البيانات الواردة فى الكشوف بشرط أن يتقدم باعتراضه إلى الجهة الإدارية القائمة على نزع الملكية فى خلال ثلاثين يوما من انتهاء المدة المقررة لعرض الكشوف وعليه أن يرفق باعتراضاته المستندات المؤيدة لها ، فاذا كان الاعتراض منصبا على مبلغ التعويض يرفق به رسما قدره ٢./٠ من مبلغ الزيادة المطالب بها وذلك حرصا على أن تكون مثل هذه الاعتراضات ذات طابع جدى .

وبانتهاء المدة المحددة لتقديم الاعتراضات تصبح بيانات الكشوف نهائية ويعتبر الوفاء بمبلغ التعويض ملزما لمن ورد اسمه فى الكشف مبرئا لذمة الادارة لأن اجراءات العرض والاعتراض يقصد بها توفير الوقت والوسائل لكل ذى حق كى يدافع عن حقه . وقد أعفى القانون الإدارة من القيام بالاجراءات العادية المرسومة لنقل الملكية إذ اكتفى أن يقوم صاحب الشأن (الذى ليس لديه اعتراض طبعا) بالتوقيع على نموذج خاص تنتقل به ملكية العقار للمنفعة العامة ، فاذا تعذر الحصول على توقيع صاحب الشأن يصدر قرار من الوزير المختص بنزع ملكية العقار ويغنى هذا القرار عن توقيع ذوى الشأن .

ويودع النموذج أو القرار فى مكتب الشهر العقارى ، ويترتب على هذا الإيداع كافة الآثار التى يرتبها القانون على اشهار عقد البيع .

أما العقارات التى يقدم بشأنها اعتراضات فتكون الإدارة مخيرة فى خصوصها بين طريقين . فهى اما أن تسوى هذه المنازعات مباشرة بينها وبين أصحاب الشأن واما أن تترك الأمر للجهات القضائية ما عدا النزاع القائم على التعويض ، ذلك أنه إذا رأت الإدارة ألا تسوى النزاع الخاص بالتعويض بطريقة مباشرة فان المختص بتسوية هذا النزاع هو لجنة خاصة تسمى لجنة الفصل فى المعارضات الخاصة بالتعويضات وتشكل هذه اللجنة برئاسة قاض يندبه لذلك رئيس المحكمة الابتدائية الكائن بدائرتها العقار وعضوية اثنين من الموظفين الفنيين أحدهما من مصلحة المساحة والثانى من المصلحة القائمة باجراءات نزع الملكية .

وترسل الجهة الادارية ما يقدم لها من اعتراضات بخصوص مبلغ التعويض إلى هذه اللجنة فى خلال الخمسة العشر يوما التالية لانتهاء فترة الاعتراض ، وعلى هذه اللجنة أن تصدر قرارها فى الاعتراض فى خلال شهر من تاريخ ورود الاعتراض إليها .

ويجوز استئناف هذا القرار أمام المحكمة الابتدائية خلال خمسة عشر يوما من الاخطار به ، ويكون حكم المحكمة نهائيا .

قواعد خاصة فى نزع الملكية :

يفرق قانون نزع الملكية بين المشروعات الخاصة بالتنظيم وغيرها من المشروعات من حيث ما يطرأ على قيمة العقارات . فاذا كان المشروع من مشروعات التنظيم وطرأ تحسين على عقار ما بسبب هذا المشروع ولم يشغل هذا العقار أو بعضه فى نزع الملكية وجب على مالكه أن يدفع للادارة مقابل هذا التحسين بحيث لا يجاوز ما يلزم به المالك نصف التكاليف الفعلية للمشروع الذى نجم عنه التحسين .

أما إذا كان العقار الذى زادت قيمته ستنزع ملكيته فان هذه الزيادة فى القيمة لا تدخل فى تقدير مبلغ التعويض إذا تم نزع ملكيته فى خلال السنوات الخمس التالية لهذه الزيادة ، وعلى ذلك إذا زيد نزع ملكية عقار فان الإدارة تقدر له قيمته قبل اجراء المشروع الذى ترتب عليه تصقيعه ما دام أن نزع الملكية سيتم قبل انقضاء خمس سنوات على تنفيذ المشروع المذكور .

أما المشروعات الأخرى ، خلاف مشروعات التنظيم ، فان قيمة التعويض الذى يستحقه المالك عن نزع ملكية جزء منها فيضاف إليها مقدار ما لحق المالك من هبوط فى قيمة الجزء من العقار الذى لم تنزع ملكيته أو يخصم منها مقدار ما أفاد به من زيادة فى قيمة هذا الجزء وذلك فى حدود نصف القيمة التى يستحقها .

وإذا نزع ملكية جزء من عقار فأصبح من المتعذر على مالكه الاستفادة من الجزء الباقى يجوز له أن يتقدم فى خلال المدة المحددة لتقديم الاعتراضات ، بطلب إلى الجهة الإدارية لتشترى هذا الجزء الباقى .

ولا يدخل فى تقدير مبلغ التعويض ما يقوم به المالك بقصد الحصول على تعويض أكثر كغرس بعض الأشجار مثلا بعد نشر قرار المنفعة العامة فى الجريدة الرسمية .

ولا توقف دعاوى الفسخ أو الاستحقاق أو الدعاوى العينية اجراءات نزع الملكية وينتقل حق المطالبين بها إلى مبلغ التعويض .

الاستيلاء المؤقت :

قد تكون حاجة الإدارة إلى العقار حاجة مؤقتة ، ولذا واجه القانون هذا الأمر بما نظمه من أحكام للاستيلاء المؤقت .

إذ يجوز للادارة أن تستولى على عقار مؤقتا وبطريق التنفيذ المباشر بمقتضى قرار وزارى (أو قرار من المدير أو المحافظ فى حالة الضرورة العاجلة) ينشر فى الجريدة الرسمية ويشمل بيانا بالعقار وملاكه الظاهرين ، ويترتب على ذلك اعتبار العقار مخصصا للمنافع العامة ، ويبلغ قرار الاستيلاء لذوى الشأن ويعطون مهلة لا تقل عن أسبوعين لاخلاء العقار .

ولصاحب الشأن الحق فى تعويض مقابل حرمانه من الانتفاع بعقاره وذلك عن مدة الاستيلاء الفعلى على العقار التى يجب ألا تتجاوز ثلاث سنوات والا وجب اتخاذ اجراءات نزع الملكية .

ويخطر صاحب الشأن بقيمة التعويض فى ظرف أسبوع من تاريخ الاستيلاء الفعلى وله أن يعارض فى قيمة المبلغ المقدر خلال ثلاثين يوما من تاريخ اخطاره به طبقا للاجراءات التى سبق تفصيلها عند الكلام على نزع الملكية .

ويجب على الإدارة أن ترد العقار عند نهاية مدة الاستيلاء بنفس الحالة التى كان عليها عند تسلمه وإلا التزمت بتعويض صاحبه عن التلف الذى يصيبه أو النقص الذى يطرأ على قيمته .

الفرع الثانى
فى
عمـال الإدارة العامة

تمهيد :

يقصد بعمال الإدارة العامة الأشخاص القائمون على هذه الإدارة وتسيير العمل فيها لتؤدى الأغراض التى عليها أن تحققها .

وقد أصبحت دراسة شئون هؤلاء العمال بالغة الأهمية بسبب الازدياد المطرد للأعباء الملقاة على الدولة وتدخلها فى كثير من نواحى الحياة العامة وتكاثر حاجات الأفراد التى يطالبون الدولة بأشباعها بحيث أصبح بعض نشاط هؤلاء العمال ، باعتبار أنهم هم المعبرون عن إرادة الدولة . يتغلغل أحيانا إلى صميم الحياة الخاصة للافراد .

فلا غرو ، والحال هذه ، أن يتضخم عدد عمال الدولة فى بلاد العالم ط ا وأن تسعى كل بلد إلى تنظيم شئونهم بما يحقق المصلحة العامة التى تستلزم العمل على إيجاد مستوى ممتاز من الناس يعهد إليهم بمثل هذه المهام .

وينقسم هؤلاء العمال إلى فئتين :

١ ـــ فئة يؤدون أعمالا عارضة ، كالذين تستخدمهم الإدارة مثلا أثناء القيام بالاحصاء العام وذلك لمساعدتها فى اجراءات الاحصاء ولمدة القيام بالاحصاء فحسب ، وهؤلاء عمال مؤقتون تربطهم بالدولة رابطة تعاقدية ولا تدخل علاقتهم بالدولة فى نطاق أحكام القانون الإدارى .

ب — فئة تقوم بأعمال ذات صفة دائمة . وهؤلاء هم الموظفون الذين سنعنى بدراسة النظام الإدارى الخاص بهم لأنهم هم الفئة الهامة فى عمال الإدارة العامة .

تعريف الموظف العمومى :

لم تتعرض التشريعات المصرية لتعريف الموظف العمومى ، بل على العكس سارت على استعمال تعبيرين هما « الموظف » و « المستخدم » دون أن تضع فيصلا دقيقا لمعرفة ما إذا كان هذان التعبيران يؤديان مدلولا واحدا أم أنهما يتغايران فى المعنى .

فبينما نجد قانون العقوبات يستعمل اللفظين دون تمييز بين مدلولهما نجد أن القانون المدنى يقتصر على تعبير « الموظف العام » فى المادة ١٦٧ ثم يعود فيخلط بين التعبيرين « الموظف والمستخدم » فى المادة ٦٠٩ ، ولذا فان دراستنا ستقتصر على تعريف الموظف من وجهة نظر الدراسات الإدارية فحسب .

ولما كان القانون العام الذى يحكم نظام موظفى الدولة هو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ والتعديلات التى تناولت بعض أحكامه ، فاننا سنستعين بهذا القانون فى تعريف الموظف العمومى .

نصت المادة الأولى من القانون سالف الذكر على أنه « يعتبر موظفا فى تطبيق أحكام هذا القانون كل من يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة بمقتضى مرسوم أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا » .

وبهذا يكون القانون قد قصر لفظ الموظف العمومى على عمال الإدارة الذين يشغلون وظائف داخلة فى الهيئة وان وقف عند هذا الحد فلم يضع تعريفا كاملا للموظف العمومى . وتبعا يمكن إن نقول أن لفظ موظف

يشمل العمال الداخلين فى الهيئة أما لفظ مستخدم فيطلق على العمال الخارجين عن الهيئة .

وإذا أردنا أن نكمل تعريف الموظف العمومى يجب أن نجمع أولا العناصر الأساسية للوظيفة العامة .

يذهب الرأى الغالب فى الفقه إلى أن الموظف العمومى هو من يشغل وظيفة عامة تتوافر فيها العناصر التالية :

ا — أن تكون الوظيفة دائمة (أى داخلة فى الهيئة حسب تعبير القانون) . ويضيف البعض إلى ذلك ضرورة أن يكون شغل الموظف لهذه الوظيفة بصفة دائمة كذلك بينما يكتفى البعض بدوام الوظيفة حتى ولو كان شغل الموظف لها بصفة مؤقتة .

ب — أن تكون الوظيفة مساهمة فى مرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر سواء كان المرفق إداريا بحتا أم اقتصاديا ، وتبعا فعمال المرفق الذى يدار بطريق الامتياز مثلا لا يعتبرون موظفين عموميين . وكان القضاء الفرنسى يميز بالنسبة للمرافق الاقتصادية بين من يشغلون وظائف رئيسية فيعتبرهم موظفين عموميين أما من دونهم فلا يعتبرهم موظفين عموميين ثم جاء قانون التوظف الفرنسى الصادر فى ١٩ أكتوبر سنة ١٩٤٦ فاستبعد عمال المرافق العامة الاقتصادية من نطاق أحكامه .

جـ — أن تسند الوظيفة إلى الموظف بطريق التعين من الإدارة والقبول من الموظف ذلك أن النظام الإدارى المصرى لا يعرف طريقة الانتخاب كوسيلة للتعيين فى الوظائف العامة .

وتبعا فان من يساهم فى إدارة المرفق العام بطريقة غير مشروعة كمنتحل الوظيفة ، أى من يمارس اختصاصات الوظيفة دون صدور قرار مشروع بتعيينه فيها كأن يدعى شخص أنه رجل بوليس ، لا يعتبر موظفا عموميا ، بل وقد يتعرض للعقاب الجنائى .

كما أن من يساهم فى نشاط مرفق عام مساهمة جبرية كالأفراد الذين يجندون إجباريا لأداء الخدمة العسكرية لا يعتبر موظفا عموميا كذلك .

ومما سبق يمكن أن نعرف الموظف العمومى اجمالا بأنه « الشخص الذى يساهم فى عمل دائم بمرفق عام يدار بطريق الاستغلال المباشر مساهمة قائمة على تعيين مشروع من الإدارة وقبول اختيارى من الموظف » .

الموظف الفعلى fonctionnaire de fait :

على أن اشتراط ضرورة أن يكون هناك قرار تعيين وأن يكون هذا هذا القرار مشروعا لاعتبار الموظف موظفا عموميا قد يثير الجدل فى بعض الحالات .

فقد يصدر قرار بتعيين فرد فى وظيفة ما دون أن يستوفى هذا القرار كافة الاجراءات اللازمة ويقوم بمباشرة مهام الوظيفة ويطمئن الأفراد إليه فى معاملتهم مع الإدارة ، فلو أننا أبطلنا جميع التصرفات الصادرة منه فربما يترتب على ذلك الحاق أضرارا بالغة بهؤلاء الأفراد .

ونسوق مثلا عمليا لذلك مما عرض على القضاء الفرنسى ذلك أن معاونى العمدة فى القرى الفرنسية يباشرون بعض اختصاصات العمدة نيابة عنه وبترتيب الدور الذى يرسمه لهم ، وقد حصل أن قام أحد هؤلاء المعاونين بعقد عدة عقود زواج فى غير الدور المعين له وهو ما يترتب عليه بطلان هذه العقود طبقا لأحكام القانون بسبب صدورها من شخص غير مختص .

ولا تقتصر أهمية هذا الاشكال على الظروف القانونية بل قد تثيره كذلك ظروف استثنائية تمر بها البلاد كما حصل سنة ١٩٤٠ فى فرنسا إذ هرب عمدة احدى المدن الفرنسية التى تقع على الحدود الفرنسية الألمانية وكذلك أعضاء مجلسها البلدى أثر هجوم الألمان عليها فقام بعض المواطنين بتأليف مجلس

بلدى فعلى تولى المصالح العامة فى المدينة حرصا عليها ، وإذن فنحن أمام صورة من صور الموظف الذى لم يصدر قرار مشروع بتعيينه وهو ما يستتبع كذلك الحكم ببطلان التصرفات الصادرة عنه .

على أن المنطق القانونى يجافى القول ببطلان التصرفات الصادرة فى مثل هذه الحالة واعتبار الموظف هنا فى مركز من يغتصب الوظيفة ولهذا استقر فى الفقه ما يمكن أن نسميه بنظرية الموظف الفعلى أو الواقعى التى يترتب عليها تصحيح التصرفات الصادرة من هذا الموظف ويبررها فى المثل الأول أن الأفراد كانوا معذورين فى اعتمادهم على ظاهر الحال إذ ليس من المفروض أن كل من يدخل دارا حكومية لقضاء حاجة له عليه أن يطلب إلى الموظف الذى يتقدم إليه أن يبرز له مسوغات تعيينه وأدلة اختصاصه ، كما يبررها فى المثل الثانى فكرة الضرورة التى تقضى باعتبار بعض التصرفات مشروعة بسبب اجرائها فى ظروف استثنائية تقتضى ذلك حرصا على المصلحة العامة فسلامة الدولة دائما فوق سلامة القانون salus popoli suprema lex وإذن فتصرفات الموظف الفعلى تعتبر قانونية ومشروعة بشرط :

١ — أن تكون المصالح التى تناولتها هذه التصرفات ذات أهمية للأفراد .

٢ — أن يكون لها ما يبررها من ظروف استثنائية خاصة أو من مظاهر توحى بالاعتقاد بأن شاغل الوظيفة انما يشغلها بطريقة مشروعة .

الرابطة القانونية بين الموظف والادارة :

يقوم الموظف بخدمة عامة فى مرفق عام ورعاية الصالح العام يقتضى تفضيل هذا الصالح على المصالح الخاصة ولذا فقد أصبح المتفق عليه أن علاقة الموظف بالإدارة هى علاقة تنظيمية قانونية وليست علاقة تعاقدية وهذا هو معنى قولنا بأن الموظف فى مركز تنظيمى قانونى أى فى مركز تحدده القوانين واللوائح (أى تحدده السلطة العامة بارادتها المنفردة عن طريق القوانين واللوائح) .

ولذا فان قرار التعيين لا يعتبر عقدا بل هو تصرف شرطى يصدر بارادة منفردة هى إرادة السلطة العامة يترتب عليه منح الموظف وظيفة عامة ولكنه لا يخلق الوظيفة التى يشغلها الموظف فكل ماله من أثرهو اخضاع شخص بعينه (هو من عين فى الوظيفة) لما تقرره قوانين ولوائح التوظف من قواعد وأحكام تتعلق بالوظيفة .

ويترتب على تكييف مركز الموظف بأنه مركز تنظيمى قانونى عدة نتائج نذكر منها :

١ — يحدد مركز الموظف مقدما بطريقة عامة مجردة تنظمها القوانين واللوائح بالنسبة لكل فئة من فئات الموظفين .

٢ — يمكن للادارة أن تغير مركز الموظف وحقوقه والتزاماته بارادتها المنفردة فى أية لحظة دون أن يكون للموظف أن يحتج بأن له حقا مكتسبا (على أن الادارة يجب أن تحترم المزايا المادية والمعنوية التى يكون الموظف قد كسبها فعلا لأن الموظف يصبح بالنسبة لهذه المزايا فى مركز ذاتى خاص لا تنظيمى عام) ، فمثلا لو أن الإدارة قد غيرت قواعد الترقى فبدلا من أن يكون للموظف أن يرقى للدرجة التالية بعد مضى أربع سنوات عليه فى درجته الحالية فجعلتها ست سنوات فلا يمكن للموظف أن يزعم أن له حقا مكتسبا فى أن يرقى بعد سنوات أربع .

٣ — لا تنقطع صلة الموظف بوظيفته بمجرد استقالته بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة بمعرفة السلطة العامة .

وقد نصت م ٢١ من قانون سنة ١٩٥١ فى هذا الخصوص على أن « للموظف أن يستقيل من الوظيفة وتكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أى قيد أو شرط ولا تنتهى خدمة الموظف إلا بالقرار الصادر بقبول استقالته ويجب الفصل فى الطلب فى خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه والا اعتبرت

الاستقالة مقبولة . وتعتبر الاستقالة المقترنة بأى قيد أو المعلقة على أى شرط كأن لم تكن » .

وقضت م ١١١ فى نفس القانون بأنه « يجب على الموظف أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المبين فى الفقرة الأولى من المادة السابقة » .

٣ — يخضع الموظف لقواعد الوظيفة العامة منذ تعيينه وقبل أن يقبل هذا التعيين وتترتب على هذا التعيين آثاره بمجرد صدور القرار به (وليس معنى هذا أن الوظيفة تفرض عليه فرضا بل يجوز له أن يرفضها) .

الموظفون بعقد :

هناك فريق من الموظفين يعينون فى وظائفهم بعقد ، وهذا النفر من الموظفين وإن كان يعتبر موظفا عموميا يخضع لالتزامات الوظيفة ويستفيد بمزاياها الا أنه يفترق عن غيره من الموظفين فى أنه يرتبط مع الإدارة بعقد إدارى ، وهذا الوضع يسمح بادخال شروط خاصة فى ذلك العقد تخول المتعاقد بعض المزايا الشخصية .

ولذا لا تستطيع الإدارة أن تعدل بارادتها المنفردة فى مركز هذا الموظف الا فيما يتعلق بالنصوص اللائحية التى تضمنها العقد دون النصوص التعاقدية (وهو ما سبق أن أوضحناه عند الكلام عن العقود الإدارية) .

خصائص الوظيفة العمومية :

يتميز النظام الخاص بالموظفين عن القواعد المتعلقة بمستخدمى المشروعات الخاصة من حيث كل أو بعض ما يأتى :

١ — أنه نظام قانونى تضفيه السلطة العامة بناء على مالها من سلطات .

٢ — يجعل من الوظيفة عملا يكرس له الموظف كل جهوده ويرتب عليه مستقبله .

٣ — يضمن استقرار الموظف حتى تكون عنده روح الاخلاص للمصالح العامة .

٤ — يفرض على الموظفين قيودا والتزامات تزيد عادة عن القدر الذى يلتزم به الأفراد الذين يعملون فى مشروعات خاصة ، وفى مقابل هذا يقرر لهم ضمانات وامتيازات أكثر .

ويجب أن نضع فى اعتبارنا دائما أن الوظيفة لم تعد وسيلة للارتزاق وتحقيق المكاسب الشخصية بل أصبحت فى جوهرها مجموعة من الاختصاصات التى يتولاها الموظف لتحقيق مصلحة عامة وهذا ما عناه الدستور المصرى فى المادة ٢٨ التى تقرر أن « الوظائف العامة تكليف للقائمين بها ويستهدف موظفو الدولة فى أدائهم أعمال وظائفهم خدمة الشعب » .

ويجب الحذر من الخلط بين الاختصاص والأهلية لأن الأهلية هى مكنة إتيان بعض التصرفات ومباشرتها ، ويترك فيها عادة التقدير للشخص فله أن يأتى التصرف أو لا يأتيه ، أما الاختصاص فهو اضفاء للوظيفة بحيث يجب على الموظف أن يباشرها وليس له أن يمتنع عن ذلك حسب هواه أو أن يفوض غيره فى مباشرتها لاعتبارات من الصالح الخاص .

ديوان الموظفين

وما دامت الوظيفة تكليفا يستهدف خدمة الشعب فان كل ما يتعلق بهذه الوظيفة يجب أن يتوخى الصالح العام .

ولقد أثبتت التجارب أن الأنواء السياسية والأغراض الحزبية ، لاسيما فى البلاد التى تسير على النظام النيابى البرلمانى ، كثيرا ما تطوح بالوظيفة والموظفين وتسخرها للأنصار والمريدين ، وهذا ما عانته انجلترا فى حقبة من تاريخها وما مرت به الولايات المتحدة فى الشطر الأغلب من القرن التاسع عشر ، وهذا أيضا ما اكتوت به مصر إذا كان ما يتعلق بالوظيفة والموظفين من اختصاصات مجلس الوزراء فشاعت المحسوبية وكادت أن تصبح الاستثناءات هى القاعدة فى تنظيم الوظيفة العامة .

هذا فضلا عن أن عدم وجود قواعد موحدة متناسقة للوظائف العمومية يزعزع الاستقرار والثبات الذى يجب أن يكون دعامة ترتكز عليها .

فلا عجب إذن أن تسعى الإدارة المصرية للتخلص مما ران عليها من عيوب وما لحق بها من مفاسد فدعت الحكومة المصرية أحد الخبراء الأجانب لبحث الحالة والاشارة بما يراه ، وقد قدم الخبير مقترحاته التى تضمنت ضرورة انشاء هيئة تشرف على شئون موظفى الدولة ، وقد وضع هذا الاقتراح موضع التنفيذ بالقانون رقم ١٩٠ لسنة ١٩٥١ الذى صدر بانشاء ديوان للموظفين وقد ألغى هذا القانون بالمرسوم بقانون رقم ٧٨ لسنة ١٩٥٢ ثم ألغى المرسوم الأخير وحل محله المرسوم بقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ وهو الذى ينظم ديوان الموظفين حاليا .

تشكيل ديوان الموظفين :

تنص م ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ على أن « يكون ديوان الموظفين هيئة مستقلة تلحق بوزارة المالية والاقتصاد » .

ويتولى إدارة الديوان رئيس يعين بمرسوم بناء على عرض وزير المالية والاقتصاد وله وكيل يحل محل الرئيس عند غيابه .

وتسرى على الرئيس والوكيل القواعد التى تسرى على سائر الموظفين عدا أنهما غير قابلين للعزل الا بقرار من مجلس التأديب الذى يشكل برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس محكمة النقض ووكيل مجلس الدولة بمحكمة القضاء الإدارى واثنين من وكلاء الوزارات الدائمين يعين أحدهما بقرار من مجلس الوزراء بناء على طلب وزير المالية ويختار الآخر الموظف المحال إلى المحاكمة .

والعقوبات التى يجوز لمجلس التأديب توقيعها عليهما هى اللوم والعزل فحسب ولا يصح قرار العزل إلا إذا صدر بأغلبية أربعة أصوات على الأقل .

ويضع رئيس الديوان ميزانية الديوان وعليه أن يرسلها إلى وزير المالية والاقتصاد قبل بدء السنة بأربعة أشهر على الأقل ويدرج الوزير ميزانية الديوان كما أرسلها الرئيس ما لم تتضمن زيادة عن اعتمادات العام السابق ففى هذه الحالة يجوز للوزير أن يدرج الاعتماد السابق ورفع أمر الزيادة إلى الهيئة التشريعية للبحث فيها .

ويتمتع رئيس الديوان بسلطة الوزير فيما يتعلق بتنظيم الديوان والاشراف عليه وترتيب شئون الموظفين واستخدام الاعتمادات المقررة .

ويقسم الديوان إلى إدارات يحدد عددها واختصاص كل منها بقرار من وزير المالية والاقتصاد بموافقة رئيس الديوان .

والادارات التى يتكون منها الديوان الآن هى :

١ — الإدارة العامة لشئون الموظفين : وتشرف على تنفيذ قانون نظام موظفى الدولة وما يصدر تنفيذا له .

٢ — الإدارة العامة لترتيب الوظائف : وتختص بتحديد عدد الموظفين ودرجاتهم فى الوزارات والمصالح المختلفة ومراجعة مشروعات الميزانية فى هذا الخصوص وجمع الاحصاءات عن الوظيفة والموظفين واستخلاص النتائج منها .

٣ — الإدارة العامة للتشريع والبحوث : وتقوم ببحث التشريعات والتعليمات القائمة فعلا واقتراح تعديلها وصياغة المنشورات والتعليمات الخاصة بالموظفين وتنسيق المبادىء التى يستقر عليها القضاء الإدارى فيما يتعلق بشئون الموظفين واعدادها فى صيغة منشور أو كتاب دورى لتسير عليه المصالح المختلفة .

٤ — الادارة العامة للاختبار والتمرين : ومهمتها وضع أنظمة الامتحانات الخاصة بالتعيين فى الوظائف العامة واقرار هذه الامتحانات وتمرين الموظفين وامداد الوزارات والمصالح بما تحتاجه من موظفين .

٥ — مراقبة الإدارات العامة : وتختص بكافة الشئون الإدارية والكتابية الخاصة بالديوان .

ويسرى على موظفى الديوان ما يسرى على باقى موظفى الدولة من أحكام عدا أنه لا يجوز نقل أحدهم إلى جهة أخرى أو ندبه الا بموافقة رئيس الديوان .

وقد تعرض تقرير الخبير الأجنبى للشروط التى يجب أن تتوافر فى موظفى الديوان بقوله « إن أول صفة يجب توافرها فى موظفى الديوان هى النزاهة التامة ، والثانية هى تفهم الناس والحنو عليهم ، والثالثة هى التقدير

الدقيق لأهمية الاعتبارات المالية ، وأخيرا اتساع النظر والحمية اللازمين لتنفيذ مطالب الاصلاح . وهناك خطر من أن ينظر إلى شئون الموظفين بأنها مما يضطلع به الخبراء القانونيين غير أننا فى الواقع نجد أن الكفاية القانونية أقل لزوما فى هذا المضمار من مجرد التعقل العادى ، وانى أوصى بألا يحوى ديوان الموظفين نسبة أعلى مما يلزم من الخبراء القانونيين أو من أولئك الذين أصبحوا أخصاء فى لوائح الموظفين » .

على أننا نلاحظ أن التنظيم الذى رسم لديوان الموظفين لا زال قاصرا عن أن يحقق لهذا الديوان الاستقلال الذى يكفل له القيام بمهمته خير قيام لأن الحاق الديوان بوزارة المالية والاقتصاد يجعل لهذا الوزير سلطة على الديوان وهذه التبعية كان لها صداها فى نصوص القانون الخاص بنظام موظفى الدولة ، ولعل هذا هو ما دفع المسئولين الآن إلى التفكير فى تعديل هذا القانون بما يحقق الغاية السامية التى يرجى أن يحققها الديوان .

اختصاصات الديوان :

يقوم ديوان الموظفين بمهمات ذكرها القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ الخاص بنظام موظفى الدولة إذ تضمنت نصوص هذا القانون ما يعلق صحة القرارات التى تصدر نفاذا لهذا القانون على أخذ رأى ديوان الموظفين أو موافقته .

ويقوم ديوان الموظفين بجانب هذا بمباشرة المهام الآتية : —

ا — الاشراف على تنفيذ لوائح الموظفين بغرض العمل على التنسيق بينها وتنفيذها تنفيذا موحدا يبعد عنها التضارب ويمنع التناقض والتعارض .

ب — وضع نظم الامتحانات اللازمة للتعيين فى وظائف الحكومة وقواعد تمرين الموظفين ذلك أن القانون قد جعل الامتحان هو القاعدة العامة عند اختيار الموظفين (وان كانت هناك وظائف يجوز الاعفاء من الامتحان

للالتحاق بها) وان كان الأمر كذلك فلا شك أن ديوان الموظفين ، بما له من اشراف عام على الوظيفة ، هو الهيئة الأصلح لوضع أسس وقواعد هذه الامتحانات .

كما أنه هو أيضا أصلح هيئة تنظم القواعد التي ترتب نشاط الموظف عند أول شغله لعمل من الأعمال التي تحتاج إلى تمرين وان كان الديوان لم يضع حتى الآن تنظيما دقيقا لهذه الناحية رغم أهميتها .

جـ — النظر في تحديد عدد الموظفين ودرجاتهم في الوزارات المختلفة بقدر ما تقضي به ضرورة العمل . وتبعا عليه أن يعمل على توزيع الموظفين على العمل الحكومي توزيعا عادلا ، وهذه بلا شك مهمة خطيرة ودقيقة في ذات الوقت نرجو أن يحلها الديوان ما تستحقه من أهمية ودراسة .

ونصت المادة الأولى من اللائحة التنفيذية لقانون نظام موظفي الدولة على أن ترسل إلى ديوان الموظفين في الأسبوع الثاني من شهر يناير ومايو وسبتمبر كشوفا ببيان الوظائف الدائمة الحالية في الدرجة السادسة في الكادرين الفني والعالي والاداري وفي الوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة التي يتعين شغلها من الخارج .

د — مراجعة مشروعات ميزانية الوزارات المختلفة والاعتمادات الأخرى فيما يتعلق بالوظائف عددا ودرجة وغير ذلك من شئون الموظفين وابداء ملاحظات عليها . فاذا لم يؤخذ بهذه الملاحظات وجب ابلاغ البرلمان (مجلس الأمة) وجهة نظر الديوان .

هـ — اقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين ووضع الاقتراحات المؤدية لضمان سير الأعمال على وجه مرض كتحديد وقت العمل أو تنظيم مسألة نقل الموظف من مكان إلى آخر .

و — يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا يرفعه إلى وزير المالية والاقتصاد ويقدم إلى البرلمان (مجلس الأمة) مع الميزانية .

مدى اختصاص ديوان الموظفين وديوان المحاسبة في الاشراف على شئون الموظفين :

نظرا لأن القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ ينص على أن مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائهم ووكلائهم ومن عداهم من الموظفين الذين يعهد إليهم بشيء من اختصاصهم عليه أن يمتنع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيين أو ترقية أو علاوة موظف يترتب على تنفيذها مخالفة قواعد الميزانية والا تعرض لتوقيع عقوبة عليه أو احالته إلى مجلس تأديب .

ثم جاء قانون نظام موظفى الدولة فنص على أن « يكون مراقبو ومديرو ورؤساء المستخدمين ووكلائهم بالوزارات والمصالح ما عدا ديوان المحاسبة تابعين لديوان الموظفين وتدرج وظائفهم بميزانيته » .

فقد ترتب على هذا أن أصبح كل من ديوان المحاسبة وديوان الموظفين يتقاسم الاشراف على شئون الموظفين الأمر الذى اقتضى استفتاء قسم الرأى بمجلس الدولة فأفتى فى سنة ١٩٥٤ بأن كل ما لديوان المحاسبة هو مراجعة القرارات الصادرة بالتعيين أو الترقية أو العلاوة بقصد التحقق من مطابقتها للأوضاع المالية والحسابية وأحكام تنفيذ الميزانية أما ما عدا ذلك من النواحى فيدخل فى اختصاص ديوان الموظفين .

الأحكام العامة للقانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ بنظام موظفى الدولة

تقوم فى وضع نظام موظفى الدولة نظريتان : احدهما ترى أن يكون النظام عاما يشمل كافة طوائف الموظفين حتى تتحقق بذلك العدالة بينهم ويتساوى أصحاب المؤهلات والمدد الواحدة فى الخدمة فى مراكزهم الأمر الذى يقلل التناحر بين الموظفين على المناصب والمزايا . والثانية ترى ضرورة تعدد الأنظمة بسبب التباين الكبير فى أنواع الوظائف العامة واختلاف ظروف كل وظيفة عن الأخرى مما يجعل من المتعذر وضع نظام موحد .

والواقع أن كلا من النظريتين لا تخلو من الصحة ولذا يكون من الأفضل التوفيق بينهما بوضع كادر عام للجزء الغالب من موظفى الدولة ووضع أنظمة أخرى بجانبه تنظم بعض الوظائف الفنية مع مراعاة عدم الاسراف فى ذلك . وهذا هو المسلك الذى بدأ يسير عليه المشرع المصرى ذلك أنه جمع شتات الكثير من القوانين واللوائح التى كانت تنظم الوظيفة العامة وأحل محلها قانونا موحدا هو القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ، ولكنه استثنى بعض الطوائف من تطبيق هذا القانون ، فقرر فى المادة ١٣١ ما نصه : « لاتسرى أحكام هذا القانون على : —

١ — رجال الجيش والسلاح الجوى والبحرية .

٢ — الموظفين والمستخدمين العسكريين فى مختلف المصالح .

٣ — عساكر البوليس والخفر .

٤ — طوائف الموظفين الذين تنظم قواعد توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين .... »

وقد صدرت عدة كادرات خاصة — بناء على المادة ١٣١ السالفة — هى كادرات لضباط الجيش ، ولرجال البوليس ، ولأعضاء مجلس الدولة وموظفيه الفنيين ، ولرجال القضاء وأعضاء النيابة ، ولإدارة قضايا

الحكومة ، ولأعضاء هيئة التدريس بكليات الجامعات المصرية ، ولهيئة التمثيل السياسى بوزارة الخارجية ، ولمصلحة الطب الشرعى .

بيد أن القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ هو الكادر العام الذى يحكم كافة موظفى الدولة فى حالة عدم وجود استثناء يخرجهم من أحكامه ، ومن ثم فان القصور فى الكادرات الخاصة تكمله أحكام الكادر العام السالف ، ولهذا نرى أن نقصر دراستنا — وهى موجزة — على القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ فنناقش فيما يلى أهم القواعد التى رسمها فيما يتعلق بنظام موظفى الدولة ، وقد بدىء العمل به من أول يوليه سنة ١٩٥٢ .

فئات الموظفين :

يقسم القانون عمال الادارة العامة إلى فئتين :

ا — داخلين فى الهيئة ، وهم الموظفون المعينون بمرسوم أو أمر جمهورى أو قرار من مجلس الوزراء أو من وزير أو من أية هيئة أخرى تملك سلطة التعيين قانونا .

والوظائف الداخلية فى الهيئة نوعان : عالية ومتوسطة ، وتنقسم الفئة العالية إلى فنية وإدارية وتنقسم الفئة المتوسطة إلى فنية وكتابية .

ولا يجوز نقل وظيفة من فئة إلى أخرى إلا باذن مجلس الأمة .

ب — خارجين عن الهيئة ، وهم المستخدمون صناعا كانوا أو غير صناع وينقسمون إلى طوائف بحسب طبيعة العمل بكل وزارة أو مصلحة .

تعيين الموظفين :

هنالك شروط عامة اشترطها القانون فيمن يرغب فى الالتحاق باحدى الوظائف العامة وقد قصد بضرورة توافرها ضمان اختيار الموظف الذى يمكنه أن يؤدى العمل على أفضل وجه .

وتتلخص الشروط العامة التى يجب توافرها فيمن يعين فى احدى الوظائف الداخلة فى الهيئة فيما يلى :

١ — الجنسية المصرية : وهذا الشرط يكاد يكون مشتركا فى كل قوانين البلاد المتمدينة وذلك حرصا على سلامة الدولة وأمنها .

ويجب أن نضع فى اعتبارنا الأحكام التى وضعها قانون الجنسية المصرى والخاصة بمن يكتسب الجنسية المصرية إذ لا يجوز للمتجنس أن يتمتع بالحقوق العامة (ومنها تولى الوظائف العامة) إلا بعد انقضاء خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية إلا إذا كان قد انضم إلى القوات المصرية المحاربة وحارب فى صفوفها فيجوز عندئذ اعفاءه من هذا القيد بمرسوم .

أما الأجانب فان شروط توظيفهم تخضع لأحكام القانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٤٤ المعدل بالقانون رقم ٢٨٤ لسنة ١٩٥٣ ، ١ لسنة ١٩٥٤ وتقضى هذه الأحكام بعدم جواز تعيين أجنبى إلا إذا استلزمت ذلك ظروف استثنائية وكانت الوظيفة تتطلب مؤهلات علمية أو عملية لا تتوافر فى مصرى . ولا يجوز اسناد الوظيفة إلى أجنبى لمدة تزيد على خمس سنوات .

٢ — السن : يجب ألا تقل سن المرشح للوظيفة على ثمانى عشرة سنة ميلادية ، على أنه إذا كان مرشحا لوظيفة من الدرجة التاسعة الكتابية فيجوز أن تكون سنه ست عشرة سنة .

وتثبت سن الموظف بشهادة الميلاد أو صورة رسمية منها أو مستخرج من سجلات المواليد والا حددت بقرار من القومسيون الطبى ويكون هذا القرار غير قابل للطعن حتى ولو قدمت بعد ذلك شهادة الميلاد أو صورتها الرسمية .

والغرض من تحديد حد أدنى للسن هو ضمان أن يكون الموظف قد بلغ سنا تؤهله لتحمل التبعات التى تلقيها عليه الوظيفة التى يشغلها .

٣ — المؤهلات العلمية اللازمة لشغل الوظيفة وهى :

الشهادات والدبلومات والدرجات العلمية التى تمنحها الحكومة المصرية

أو المدارس والجامعات الأجنبية فى الخارج على أن يكون الحصول عليها عقب امتحانات أديت بجميع مراحلها وطبقا للشروط المعتادة بالمقر الشرعى للمعهد الأجنبي وأن تكون مقبولة العمل بها فى حكومة البلاد التابع لها .

وقد حدد المشروع المؤهل اللازم لكل وظيفة على النحو الآتى :

١ — دبلوم عال أو درجة جامعية تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة إذا كان التعيين فى وظيفة إدارية أو وظيفة من وظائف الكادر الفنى العالى .

٢ — شهادة فنية متوسطة تتفق دراستها وطبيعة الوظيفة إذا كان التعيين فى وظيفة من وظائف الكادر الفنى المتوسط .

٣ — شهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها إذا كان التعيين فى وظيفة كتابية ، أو شهادة الابتدائية أو ما يعادلها إذا كان التعيين فى وظيفة من وظائف الدرجة التاسعة .

ويجوز اعفاء المرشح لوظيفة من الدرجة الثانية الفنية من شرط الحصول على المؤهل العلمى إذا كان قد مارس بنجاح أعمالا فنية مماثلة لأعمال الوظيفة المرشح لها فى المصالح الحكومية لمدة سبع سنوات على الأقل .

ويقضى القانون رقم ٦٦٠ لسنة ١٩٥٣ المعدل بالقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٥٤ بشأن موظفى ومستخدمى المرافق العامة التى تنتقل إدارتها إلى الدولة بأنه يجوز لمجلس الوزراء أن يعين للمدة التى يحددها من تقتضى المصلحة تعيينهم من الموظفين الذين كانوا بخدمة المرفق قبل أن تتولى الدولة إدارته دون التقيد بشروط التعيين واللياقة والصحة وامتحان المسابقة المنصوص عليها فى القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ ويوضع من يعين على هذا النحو فى إحدى درجات القانون ويجوز منحه مرتبا يزيد عن مربوط الدرجة بصفة شخصية .

كما يجوز للوزير أن يشغل الوظائف الكتابية التى تخلو خلال السنة التالية لتولى الإدارة شئون المرفق وذلك بدون الرجوع إلى ديوان الموظفين .

٤ — اللياقة الطبية : وشروط اللياقة الطبية يحددها قرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح ديوان الموظفين وتثبت بشهادة من القومسيون الطبي . ويجوز اعفاء الموظف من كل أو بعض شروط اللياقة بقرار من الوزير المختص بعد أخذ رأى القومسيون الطبي العام وموافقة ديوان الموظفين ، كما يعفى من هذه الشروط من يعين بمرسوم أو بأمر جمهورى .

والحكمة من اشتراط اللياقة الطبية هو ضمان صلاحية الموظف من الناحية الصحية للقيام بأعباء الوظيفة .

٥ — حسن السيرة فلايجوز أن يكون قد صدر ضده حكم فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف (ما لم يكن قد رد اعتباره إليه) .

كما لا يجوز ، طبقا لنص القانون ، أن يكون قد صدر ضده قرار نهائى بالعزل من مجالس التأديب ولم يمض على صدور هذه القرار ثمانية أعوام على الأقل .

والغرض من هذا الشرط أن يكون الموظف أهلا لاكتساب ثقة واحترام المواطنين .

٦ — شهادة المعاملة ، ذلك أن القانون رقم ٢٢٦ لسنة ١٩٥١ المعدل بالقانون رقم ٦٠٠ لسنة ١٩٥٤ لا يجيز للادارة ولا للهيئات الخاصة أو الأفراد استخدام أحد فيما بين الحادية والعشرين والثلاثين من عمره إلا بعد تقديم شهادة من إدارة التجنيد تبين فيها كيفية معاملته من حيث الخدمة العسكرية وهل استوفى هذه الخدمة أم أعفى منها وهكذا ، فاذا استخدم قبل بلوغ السن وجب عليه تقديم هذه الشهادة خلال ستة أشهر من تمامه سن الحادية والعشرين .

هذه هى الشروط العامة وتضاف إليها الشروط والمؤهلات التى تتطلبها القوانين الأخرى التى تحكم طوائف خاصة من الموظفين .

اختيـار الموظفين

اختار القانون المصرى طريقة المسابقة كوسيلة لاختيار الموظفين بالنسبة لبعض الوظائف وترك للادارة حرية الاختيار فى البعض الآخر .

الوظائف التى يكون التعيين فيها بالمسابقة :

ا — وظائف الدرجة السادسة فى الكادرين الفنى العالى والادارى .

ب — الوظائف الفنية المتوسطة والكتابية من الدرجتين الثامنة والسابعة .

ويتولى ديوان الموظفين الاعلان عن الوظائف الخالية المطلوب التعيين فيها ، ويتضمن الإعلان ميعاد تقديم الطلبات وفئة الوظائف المعلن عنها ونوعها ودرجتها ومسوغات التعيين فيها والمستندات الواجب تقديمها وغير ذلك من الشروط التى يتطلبها القانون .

وتقدم طلبات الالتحاق إلى قسم المستخدمين بالوزارة أو المصلحة على الاستمارة التى يعدها ديوان الموظفين ، ويؤدى رسم قدره مائة قرش لامتحان الكادر الفنى العالى والادارى وخمسون قرشا لامتحان الكادر الفنى والمتوسط والكتابى .

ويرتب الناجحون فى الامتحان بحسب أسبقية النتيجة فاذا تساوى اثنان أو أكثر قدم صاحب المؤهل الأعلى فالأقدم تخرجا فالأكبر سنا .

ويرسل ديوان الموظفين إلى الهيئة المختصة صورة من قائمة الناجحين مع ترشيح العدد اللازم منهم لتولى تعيينهم حسب الترتيب الوارد فى هذه القوائم ، فاذا لم يكن عدد الناجحين كافيا جاز للديوان ترشيح الناجحين فى الامتحانات الأخرى بترتيب رجعى ممن توافرت لديهم الشروط اللازمة ومع مراعاة

ترتيب النجاح فى الامتحان . وتبقى قوائم النجاح صالحة لمدة سنة من تاريخ اعلان نتيجة الامتحان .

ويجوز الاستغناء عن الامتحان التحريرى فى الحالات الآتية :

ا — إذا كان عدد المتقدمين لا يزيد على عدد الوظائف الخالية لأن الاختبار قد لا يكون له محل فى هذه الحالة .

ب — إذا كانت الوظائف الخالية من الوظائف الفنية التى لا يجوز التعيين فيها الا من بين الحاصلين على نوع واحد من الدرجات والاجازات العلمية لأن الامتحان هنا يكون نوعا من التكرار لما سبقه من امتحانات .

ويجوز هنا الاعفاء من الامتحان الشفوى إذا التزم فى التعيين ترتيب التخرج .

جـ — إذا كان التعيين فى وظائف لا يرشح لها الا خريجو المعاهد التى تلتزم الحكومة بتوظيف جميع خريجها (ولذا فان الامتحان الشفوى لا يجرى بالنسبة لهؤلاء الخريجين) .

ويعفى من الامتحان ومن شرط الحصول على المؤهل العلمى الموظف الذى ترك الخدمة بسبب الغاء الوظيفة أو بسبب عدم اللياقة الصحية أو بالاستقالة بشرط توافر ما يأتى :

ا — ألا تقل مدة خدمته السابقة على ثلاث سنوات .

ب — ألا يكون بين التقارير المقدمة عنه فى الثلاث السنوات الأخيرة من خدمته تقرير بدرجة ضعيف .

جـ — أن تكون أعمال الوظيفة التى تسند إليه مماثلة لأعمال وظيفته السابقة ودرجتها معادلة لها .

ومن يعين بهذه الطريقة يقضى فترة اختبار لا تقل عن سنة ولا تتجاوز سنتين فاذا لم يتم فترة الاختبار على الوجه المرضى فصل من الوظيفة وذلك بقصد زيادة الاطمئنان على صلاحيته لشغل الوظيفة .

ويكون التعيين بقرار من الوزير المختص بالنسبة للموظفين الداخلين فى الهيئة أما المستخدمون الخارجون عن الهيئة فيعينهم وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة من الدرجة الثالثة فما فوقها . ولكن الموظفين الآتين يعينون بمرسوم :

ا — وكلاء الوزارات ومن فى درجتهم ومن هم فى درجة أعلى منها (وهى الدرجة الممتازة) .

ب — وكلاء الوزارات المساعدون ومن فى درجتهم .

جـ — رؤساء المصالح .

د — من يعين فى درجة مدير عام .

هـ — المديرون والمحافظون ووكلاء المديريات ووكلاء المحافظات .

واجبات الموظفين

يفرض القانون على الموظف واجبات يمكن أن نوجزها فيما يلى :

١ — أداء الوظيفة فى الحدود التى رسمها القانون : فالموظف عليه أن يؤدى مهام منصبه بنفسه ولا يجوز له أن يوكل الغير عنه فى ذلك ، ويجوز تكليف الموظف بالعمل فى غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت الضرورة . ويحظر عليه أن يؤدى للغير أعمالا نظير مقابل إلا إذا كان القانون يسمح له بذلك أو سمح له الوزير المختص ، ويستثنى من ذلك المنع أعمال القوامة والوصاية والوكالة عن الغائبين بالنسبة لأقرباء وأنسباء الموظف حتى الدرجة الرابعة والنظارة على الوقف المستحق هو فيه وإدارة أمواله واستغلاله بشرط ألا يعتبر ذلك اشتغالا بالتجارة .

كما أن الموظف ملزم بالاقامة فى مقر وظيفته ولا يجوز له الاقامة بعيدا عنه الا لأعذار ضرورية يقررها وكيل الوزارة .

ب — **طاعة الرؤساء** : على الموظف أن يخضع للسلطة الرئاسية التى يباشرها من هم أعلى منه درجة ولكن هذا لا يمنعه من إبداء رأيه ما دام قد راعى ما تستوجبه علاقة المرؤوس بالرئيس من تحفظ ووقار ولباقة .

وقد اختلف الفقهاء فى مدى الطاعة الواجبة على المرؤوس بالنسبة لأوامر الرئيس المخالفة للقوانين واللوائح .

ولعل الأصوب هو أن المرؤوس يعذر فى إطاعة الأمر الذى تجب عليه طاعته أو كان يعتقد أن طاعته واجبة عليه إذا أثبت أنه كان يعتقد كذلك مشروعية العمل الذى وقع منه وكان اعتقاده مبنيا على أسباب معقولة .

ج — **عدم افشاء أسرار الوظيفة** : ولو بعد انفصاله عنها وذلك محافظة على الصالح العام أو صالح الأفراد الذين تتعلق بهم هذه الأسرار .

والاخلال بهذا الواجب قد يرتب مسئولية جنائية قبل الموظف المخالف .

د — **عدم الاشتغال بالسياسة** : فلا يجوز للموظف أن ينتمى إلى حزب سياسى أو أن يشترك فى تنظيم اجتماعات حزبية أو دعايات انتخابية .

وهدف القانون من وراء ذلك العمل على استقرار الأداة الحكومية بابعاد الموظفين عن تيارات السياسة وأنوائها .

هـ — **الامتناع عن الأعمال التى تحيطه بالريبة** : فلا يجوز له مثلا أن يقوم بالأعمال التجارية أو أن يشترى عقارات أو منقولات مما تطرحه السلطات الإدارية أو القضائية للبيع فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته إذا كان ذلك مما يتصل بهذه الوظيفة ، أو أن يحفظ لنفسه تأجيل أية ورقة من الأوراق الرسمية ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصيا ، أو أن يلعب القمار فى الأندية والمحال العامة أو الملاهى .

ولذا أوجب القانون على الموظف أن يقدم اقرارا كل عامين يبين فيه حالته المالية حتى يمكن التعرف على ما إذا كان يشغل وظيفته للاثراء .

و — عدم اتيانه ما من شأنه الاخلال بمبدأ استمرار سير المرفق العام :

وأهم النتائج التى تترتب على هذا الواجب هى :

١ — تحريم الاضراب : والاضراب هو الامتناع عن العمل مع التمسك بالوظيفة وذلك بقصد اظهار شعور الاستياء أو الضغط لتحقيق بعض المطالب . ونظرا لما قد يترتب على هذا الاضراب من أثر سىء فى سير المرفق العام فقد اعتبره القانون المصرى جريمة جنائية وفرض لها عقوبة مشددة .

نصت م ١٢٤ من القانون ٢٤ لسنة ١٩٥١ على أنه « إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين عملهم ، ولو فى صورة الاستقالة ، أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظيفتهم متفقين على ذلك أو مبتغين منه تحقيق غرض مشترك عوقب كل منهم بالحبس مدة لا تقل عن ثلاثة أشهر ولا تجاوز سنة ، وبغرامة لا تزيد على مائة جنيه . ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر ، أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة . وكل موظف أو مستخدم عمومى ترك عمله أو امتنع عن عمل من أعمال وظيفته بقصد عرقلة سير العمل أو الاخلال بالنظام يعاقب بالحبس مدة لا تجاوز ستة أشهر أو بغرامة لا تجاوز خمسين جنيها .

ويضاعف الحد الأقصى لهذه العقوبة إذا كان الترك أو الامتناع من شأنه أن يجعل حياة الناس أو صحتهم أو أمنهم فى خطر أو كان من شأنه أن يحدث اضطرابا أو فتنة بين الناس أو إذا أضر بمصلحة عامة » .

وقد تناول القانون بالعقاب كذلك من يحرض على هذه التصرفات أو من يحرض الأجراء الذين يشتغلون بأية مدة كانت فى الحكومة والمتعهدين وكل من يدير مرفقا أو عملا من الأعمال العامة ، وشملت العقوبة المستخدمين والعمال الذين يعملون فى مشروع خاص تديره الدولة .

٢ ـ تنظيم الاستقالة : والاستقالة هى ترك الوظيفة اختيارا وبصفة نهائية . وإذا كانت الوظيفة حقا للموظف لأنه لا يجوز اجبار شخص على الارتباط بعمل مدى الحياة إلا أن المصلحة العامة تقتضى تنظيم هذه الاستقالة حتى لا تضر بسير المرفق العام ، ولذا نصت المادة ١١٠ من القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ على أن « للموظف أن يستقل من الوظيفة ، وتكون الاستقالة مكتوبة وخالية من أى قيد أو شرط . ولا تنتهى خدمة الموظف الا بالقرار الصادر بقبول استقالته . ويجب الفصل فى الطلب خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه وإلا اعتبرت الاستقالة مقبولة . ويجوز خلال هذه المدة تقرير ارجاء قبول الاستقالة لأسباب تتعلق بمصلحة العمل أو بسبب اتخاذ اجراءات تأديبية ضد الموظف . فاذا أحيل الموظف إلى المحاكمة التأديبية لا تقبل استقالته إلا بعد الحكم فى الدعوى بغير عقوبة العزل أو الاحالة إلى المعاش » .

ونصت م ١١١ على أنه « يجب على الموظف أن يستمر فى عمله إلى أن يبلغ إليه قرار قبول الاستقالة أو إلى أن ينقضى الميعاد المبين فى الفقرة الأولى من المادة السابقة » .

وقد رأينا فيما سبق أن التشريع المصرى يضع عقوبة جنائية على الاستقالة الجماعية إذا أخذت اضرابا وذلك فى حالة ما إذا ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو فى صورة الاستقالة .

حقوق الموظفين ومزاياهم

وللموظفين حقوق ومزايا أثناء أدائهم للوظيفة كما أن لهم حقوقا ومزايا عند ترك الخدمة وهى جميعا عبارة عن مقابل مادى يتقاضونه من الدولة . فحقوقهم ومزاياهم أثناء الخدمة هى :

المرتب والعلاوات والمكافآت والترقيات والأجازات .

وحقوقهم بعد ترك الخدمة هى :

المعاش والمكافأة والتأمين والادخار .

ونتناول كلا من هذه الأمور بشىء من التفصيل .

المرتب :

هو المبلغ الذى يتقاضاه الموظف شهريا طبقا لأحكام القانون ، ويستحقه الموظف من تاريخ تسلمه للعمل .

ولا يعتبر المرتب مقابلا للعمل الذى يؤديه الموظف لأن المرتب انما يحدد لكل وظيفة بصرف النظر عن مدى المجهود الذى يتكبده الموظف فعلا فى القيام بأعبائها ، ولذا تغلب صفة النفقة على المرتب فهو انما يمنح للموظف ليعينه على أن يعيش فى مستوى لائق من الحياة يمكنه من أن يصرف جهوده للوظيفة التى يشغلها .

ونظام حصول الدولة على خدمات موظفين لقاء مرتبات نقدية لم يكن معروفا منذ القدم ، فقد عرفت النظم الإدارية عمالا يؤدون خدماتهم بلا مقابل اكتفاء بما يتمتع به الموظف من نفوذ وما يحظى به من مظاهر سلطان — ولا زال لهذه الفئة مثلا فى العمد والمشايخ بالقرى المصرية — بيد أن هذا النظام لا يمكن أن يسود الوظيفة العامة لأنه لن يجذب إلا واحدا من اثنين :

شخص ثرى قد لا تتوافر فيه الكفاية اللازمة أو شخص انتهازى يريد أن يتخذ من الوظيفة أداة للاغتناء وتحقيق المصالح الشخصية .

كذلك كانت الدولة تسخر بعض الأفراد لأداء بعض أوجه نشاطها كما كان الحال فى مصر حتى سنة ١٩٣٧ إذ كانت السخرة مسموحا بها لتقوية وحراسة جسور النيل فى أوقات الفيضان .

كما حصل أن كانت الدولة — فى بعض الأحيان — تعهد بالوظيفة إلى أفراد تسمح لهم بتحصيل رسوم من المتنفعين بخدماتهم كأن تأذن للقضاة مثلا بتحصيل رسوم من المتقاضين نظير قيام هؤلاء القضاة بوظيفة القضاء .

بيد أن هذه النظم جميعا لا تساير الصالح العام ويخشى معها ألا يقوم عمال الإدارة بما عليهم من واجب على النحو الذى يحقق الخير العام للمجموع، فلم يكن بدعا أن تتجه الدولة إلى الأخذ بنظام المرتب من حيث هو الوسيلة الأفضل التى تضمن بها الدولة حسن قيام الموظف بما يعهد إليه من اختصاصات وما يقوم عليه من أعباء ، ولذا كان المرتب — كما قلنا — بمثابة نفقة وليس مقابلا يقاس بالخدمة التى يؤديها الموظف فحسب .

بيد أن هذا لا يعنى أن تحديد مرتب الموظف لا تحكمه قواعد معينه إذ هناك عوامل كثيرة تؤثر فى تقدير المرتب أهمها :

١ — نوع العمل الذى يقوم به الموظف ، فهناك أعمال فنية وهناك أعمال كتابية . ومعروف أن العمل الفنى يحتاج إلى موظف ذى دراية وثقافة خاصة ويقتضى جهدا خاصا فى تأديته ومن ثم فان مرتبات الوظائف الفنية يجب أن تزيد عن مرتبات الوظائف الكتابية ولذا فان درجات الكادر الفنى تبدأ بمرتب يزيد عن المرتب الذى تبدأ به درجات الكادر الكتابى — على نحو ما سنرى .

٢ — المسئولية التى يتحملها الموظف فى عمله فهناك وظائف تلقى عبئا خطيرا من المسئولية على الموظف الأمر الذى يقتضى حسن مكافأته عليها حتى يكون ذلك سببا فى اجتذاب الاكفاء إلى هذه الوظائف ومشجعا لهم على قبول المسئولية وتحملها بأمانة . فالقاضى مثلا يتحمل مسئولية أضخم بكثير من المسئولية التى يتحملها موظف يقرأ عدادات النور فى المنازل .

٣ — المزايا العينية التى يتمتع بها الموظف كالسكن المجانى أو المخفض وحق الانتفاع بوسائل المواصلات بالمجان ، وهكذا . ذلك أن الموظف الذى لا يتمتع بهذه المزايا مضطر لأن ينفق عليها من مرتبه ولذا يجب أن يزيد مرتب الموظف المحروم من هذه المزايا عن مرتب نظيره الذى يتمتع بها .

٤ — تكاليف المعيشة ، ذلك أن المرتب من حيث هو نفقة يجب أن يسد حاجات الموظف المعيشية ولذا نجد أن مرتب الموظف يرتفع بارتفاع نفقات المعيشة وإن اختلفت الدول فى الطريقة التى ترفع بها المرتب ، إذ تسير بعض الدول إلى اعتبار نفقات المعيشة فى سنة معينة بمثابة الأساس الذى تنسب إليه نفقات المعيشة فى سنوات الارتفاع وعلى أساس نسبة الارتفاع تزيد نسبة رفع المرتب . أما فى مصر فالحكومة تمنح موظفيها إعانة غلاء معيشة بنسب تختلف باختلاف المرتب والأعباء العائلية وتدخل فى تكاليف المعيشة كذلك الحالة الاجتماعية للموظف إذ يحصل الموظف أحيانا على زيادة فى المرتب إذا تزوج أو أنجب أطفالا .

٥ — امكانيات الميزانية العامة للدولة ومدى تأثر الاقتصاد القومى باعتماد والمرتبات .

فمن امكانيات ميزانية الدولة نجد أن الدولة لا تستطيع أن تنفق إيراداتها على موظفيها فحسب إذ كل دولة لها حد معين لا يمكنها أن تتجاوزه فى بند المرتبات وإلا كان ذلك على حساب الصالح العام وما يجب عليها أن تؤديه

من خدمات للشعب . ويدل استقراء نسبة عدد الموظفين إلى سكان كل دولة على أن هذه النسبة تزيد باضطراد ونسوق مثلا لذلك باحصاءات فى هذا الخصوص عن فرنسا وبريطانيا والولايات المتحدة :

ا ـ فرنسا :

اعتبر عام ١٨٦٦ هو أساس حساب النسبة فدل الاحصاء على الآتى :

السنة	الموظفون	السكان	الموظفون بالنسبة للسكان العاملين
١٩١٣	٢١٥	١٠٩	١٩٧
١٩٣٨	٢٨٦	١١٠	٢٦٠
١٩٥٦	٣٧٣	١١١	٣٣٦

ب ـ بريطانيا :

بلغ عدد موظفى الدولة ــ دون حساب موظفى البريد والسكة الحديد والنقل المشترك والعسكريين ــ حسب تعداد سنة ١٩٥٥ ١,٣٣٥,٠٠٠ منهم ٥٩٢,٠٠٠ موظفون فى الهيئات المركزية والباقى ٧٤٣,٠٠ للجماعات المحلية .

حـ ـ الولايات المتحدة :

السنة	الموظفون	الشعب العامل	النسبة المئويه بالنسبة للسكان العاملين
١٨٧٠	٣٠٠	١٢,٧٨٠	٢,٣
١٩٠٠	١,١١٠	٢٨,٧٠٠	٣,٩
١٩٣٠	٣,٢٠٦	٤٧,٢٥٥	٦,٨
١٩٥٥	٦,٧٠٦	٧٠,٤٢٩	٩,٥

وقد بلغ عدد الموظفين فى يوليو سنة ١٩٥٥ ٢,١٩٧,٠٠٠ موظفين اتحاديين ، ٤,٥٠٩,٠٠٠ للجماعات المحلية . بيد أنه يجب مراعاة أن عدد

الموظفين قد بلغ فى سنة ١٩٥٥ عشرين مثلا لما كان عليه فى سنة ١٨٧٠ فى حين أن الدخل القومى زاد إلى ٤٥ مثلا .

أما عن مدى تأثر الاقتصاد القومى بالمرتبات فمعلوم أن الموظف هو المستهلك الرئيسى لأنه يأخذ مرتبه لكى ينفقه جميعه داخل الدولة ، ومن ثم فان زيادة المرتبات يترتب عليها انعاش الحالة الاقتصادية بسبب زيادة الاستهلاك . ولذا فان الدولة قد تلجأ إلى زيادة المرتبات كوسيلة لانعاش الحالة الاقتصادية .

ونلاحظ على السياسة التى سار عليها الكادر العام لموظفى الدولة فى مصر — وهو الكادر الذى صدر به القانون رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ — أنه جعل أساس تحديد الدرجات هو نوع العمل الذى يؤديه الموظف وليس المؤهل الدراسى الحاصل عليه الموظف ، وذلك على خلاف ما كان عليه الحال اعتبارا من سنة ١٩٤٤ فقد أخذ فى ذلك التاريخ بنظام تسعير الشهادات الدراسية ، أى مرتب الموظف كان يتحدد بحسب مؤهله الدراسى بصرف النظر عن مسئولية العمل الذى يتولاه ، وهو نظام مربك للاداة الحكومية الأمر الذى دعى إلى العدول عن هذه الطريقة .

ونظرا لأن المرتب يعتبر نفقة فقد وضع له القانون أحكاما تتفق مع هذه الطبيعة ، من ذلك أنه منع الحجز عليه إلا فى حدود الربع ولدين نفقة أو دين حكومة لسبب الوظيفة فحسب .

ويجوز للموظف أن يتنازل برضائه عن ربع ثلاثة الأرباع الباقية للوفاء بمشتريات تتصل بشئون المعيشة الفردية للموظف أو ما يستحق عليه من رسوم مدرسية أو أقساط تأمين أو اشتراكات فى الجمعيات والنوادى وغير ذلك ، و فيما عدا هذا لا يجوز النزول عن المرتب أو الحجز عليه .

ويختلف المرتب باختلاف درجة الموظف ، ويسير النظام الادارى المصرى على تحديد رقم ثابت لكل درجة فيقال مثلا إن مرتب الدرجة الرابعة هو خمس وثلاثون جنيها ، وهو ما لا يتفق مع ظروف المعيشة الحالية التى يرتفع فيها مستوى الحياة وتنخفض قيمة النقد ولذا فان بعض الدول مثل فرنسا وأمريكا تحدد أقل مرتب بنسبة معينة من القدر الحيوى le minimum vital فهو فى فرنسا مثلا يعادل ١٢٠ ٪ من القدر الحيوى ونقصد بالقدر الحيوى المبلغ الذى لا يمكن بدونه مواجهة الحاجات الأساسية للانسان .

ويمنح الموظف عند التعيين أول مربوط الدرجة المقررة للوظيفة أو المربوط الثابت على وفق ما هو مذكور فى جدول المرتبات والدرجات الملحق بقانون نظام موظفى الدولة ولكن يجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين أن يمنح مرتبات تتجاوز بداية الدرجة لمن يعين فى وظيفة فنية ويكون حاصلا على مؤهل فنى اضافى يتفق وأعمال الوظيفة .

العلاوات :

العلاوة نوعان : اعتيادية وترقية ، والقصد منها معاونة الموظف على مواجهة أعباء الحياة التى تتزايد بتقدمه فى السن وتزايد نفقاته .

والعلاوة الاعتيادية هى التى يمنحها الموظف بصفة دورية كل عامين بحيث لا يتجاوز المرتب نهاية مربوط الدرجة .

ولا تمنح هذه العلاوة الا لمن يؤدى عمله على وجه مرض ومرجع الحكم فى ذلك إلى لجنة شئون الموظفين المختصين على أساس التقارير السنوية ، وتستحق فى أول مايو التالى لمضى الفترة المقررة .

أما علاوة الترقية فهى التى يستحقها الموظف عندما يرقى إلى درجة أعلى

إذ يكون له أن يحصل على بداية الدرجة المرقى إليها أو على علاوة من علاوات هذه الدرجة أيهما أكبر .

وتستحق هذه العلاوة فى الشهر التالى للترقية .

المكافآت :

قلنا إن الموظف يجب أن يكرس حياته لوظيفته وأن المرتب الذى يتقاضاه هو نفقة تعينه على مواجهة مطالب الحياة ولذا فان ما يؤديه من أعمال تدخل فى واجبه الرسمى لا يستحق عنها مكافأة وتبعا فانه مما يجافى المبادىء الإدارية السليمة أن تمنح الموظف العمومى « بدل تفرغ » .

على أنه يجوز أن يمنح الموظف الذى يؤدى خدمات ممتازة مكافأة مالية وذلك بقرار من وزير المالية والاقتصاد وبعد موافقة ديوان الموظفين ، وللموظف الحق فى استرداد المصروفات التى يتكبدها فى سبيل الانتقال لتأدية مهمة حكومية . وله أن يقتضى « بدل سفر » مقابل النفقات التى يتحملها عند تغيبه عن الجهة التى بها مقر عمله والتى يفرض فيه أن يقيم بها .

كذلك يستحق الموظف مصروفات نقل له ولعائلته ومتاعه فى الحالات التالية :

ا — عند تعيينه لأول مرة فى خدمة الحكومة .

ب — عند نقله من جهة لأخرى .

جـ — عند انتهاء خدمته لسبب غير الاستقالة أو سوء السلوك أو الاحالة إلى المعاش بقرار تأديبى أو فقد الجنسية المصرية أو الحكم عليه فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف .

وينظم هذا الحق بقرار من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين .

الترقية :

قسم القانون الموظفين — بالنسبة للترقيات — إلى فئات :

١ — الموظفون داخل الهيئة وتنقسم وظائفهم إلى :

ا — وظائف ذات مربوط ثابت لا تسرى عليها العلاوات لأن مرتبها ليس له حدان — وهذه هى الوظائف العليا وتشمل وظيفة الوزير (٢٥٠٠ ج م) والدرجة الممتازة (٢٠٠٠ ج م أو ١٨٠٠ ج م أو ١٦٠٠ ج م) ووكيل الوزارة (١٥٠٠ ج م) ووكيل الوزارة المساعد (١٤٠٠ ج م) والمدير العام (١٢٠٠ — ١٣٠٠).

ب — الكادران العالى الفنى والإدارى : ويتدرجان من الدرجة السادسة حتى الدرجة الأولى .

جـ — الكادران الكتابى والفنى والمتوسط : ويتدرجان من الدرجة التاسعة حتى الدرجة الرابعة (١) مع ملاحظة أن انخفاض مرتب الدرجة التاسعة دعى ديوان الموظفين إلى العمل على الغاء هذه الوظيفة تدريجيا .

---

(١) نورد فيما يلى جدول درجات كل كادر :

ا — درجات الكادر العالى الفنى والادارى

الدرجة	المرتب	العلاوة	فترة العلاوة	الحد الأدنى للترقية إلى الدرجات
	جنيه	جنيه		
السادسة	١٨٠-٣٠٠	٢٤	كل سنتين	ثلاث سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية .
الخامسة	٣٠٠-٤٢٠	٢٤	كل سنتين	
		ثم ٣٦ عندما يصل المرتب ٣٧٢	كل سنتين	
			كل سنتين	
الرابعة	٤٢٠-٥٤٠	٤٢	كل سنتين	سنتان للترقيه سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
الثالثه	٥٤٠-٧٨٠	٤٢	كل سنتين	
		ثم ٤٨ عندما يصل المرتب ٦٦٦	كل سنتين	
الثانية	٧٨٠-٩٦٠	٦٠	كل سنتين	سنة للترقية سواء أكانت الترقية بالأختيار أم بالأقدمية
الأولى	٩٦٠-١١٤٠	٦٠	كل سنتين	الترقية بالأختيار وغير مقيدة بقيد زمنى

وكلمة « كادر » كلمة أجنبية يعربها بعض الفقهاء بتعبير « جدول المرتبات » وهى تستعمل للدلالة على أن الدولة لا تحدد مرتبات موظفيها بطريقة شخصية فردية وإنما تضع قواعد عامة تحدد هذه المرتبات .

وتكون الترقية بنقل الموظف من درجة أدنى إلى درجة أعلى أو من كادر أقل إلى كادر أعلى .

وأساس الترقية بالنسبة للموظفين داخل الهيئة هو الأقدمية ، فيرقى إلى الدرجة الأعلى التى تخلو أقدم الموظفين فى الدرجة الأدنى مع تخطى الضعيف إذا كان قد قدم عنه تقريران سنويان متتاليان بدرجة ضعيف ويعتبر الموظف ضعيفا إذا لم يحصل على ٤٠ درجة على الأقل ، الا أنه يجوز الترقية للكفاءة (أى تقديرا للاجتهاد والاخلاص فى العمل والامتياز فى القيام بالوظيفة على أساس درجة الكفاءة فى العامين الأخرين) وذلك فى حدود النسب الآتية (فيما يتعلق بدرجات الكادر الفنى المتوسط والكتابى) .

ب — درجات الكادر الكتابى والفنى المتوسط

الدرجة	المرتب	العلاوة	فترة العلاوة	الحد الأدنى للترقية إلى الدرجات
	جنيه	جنيه		
التاسعة	١٠٨-٧٢	٦	كل سنتين	أربع سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
الثامنة	١٦٨-١٠٨	١٢	كل سنتين	
السابعة	٢٠٤-١٤٤	١٨	كل سنتين	
السادسة	٣٠٠-١٨٠	٢٤	كل سنتين	
الخامسة	٤٢٠-٣٠٠	٢٤	كل سنتين	ثلاث سنوات للترقية سواء أكانت الترقية بالاختيار أم بالأقدمية
		ثم ٣٦ عندما يصل المرتب إلى ٣٧٢	كل سنتين	
الرابعة	٥٤٠-٤٢٠	٤٢	كل سنتين	

٢٠ ./. من الدرجة الثامنة إلى السابعة .

٢٠ ./. من الدرجة السابعة إلى السادسة .

٢٥ ./. من الدرجة السادسة إلى الخامسة .

٣٣ ١/٣ ./. من الدرجة الخامسة إلى الرابعة .

وبالنسب الآتية فيما يتعلق بدرجات الكادرين الفنى العالى والإدارى:

٢٠ ./. من الدرجة السادسة إلى الخامسة .

٢٥ ./. من الدرجة الخامسة إلى الرابعة .

٣٣ ١/٣ ./. من الدرجة الرابعة إلى الثالثة.

٥٠ ./. من الدرجة الثالثة إلى الثانية .

أما الترقيات من الدرجات الثانية إلى الأولى ، ومن الأولى إلى ما يعلوها فكلها بالاختيار دون تقيد بالأقدمية .

هذا فيما يتعلق بالترقية من درجة إلى درجة فى ذات الكادر ، أما الترقية من كادر إلى آخر فتحكمها القواعد الآتية :

ا — لا تجوز الترقية من سلك الخارجين عن الهيئة إلى السلك الكتابى .

ب — تجوز الترقية من أعلى درجة فى الوزارة أو المصلحة من الكادر الفنى المتوسط إلى الدرجة التالية لها فى الكادر الفنى العالى فى حدود النسب المخصصة للاختيار وبشرط ألا يزيد نصيب ذوى المؤهلات المتوسطة على ٤٠ ./. من النسبة المخصصة للاختيار .

كما تجوز الترقية من أعلى درجة فى الوزارة أو المصلحة من درجات الكادر الكتابى فيها إلى الدرجة التالية لها فى الكادر الادارى بنفس الشروط السالفة .

٢ — المستخدمون الخارجون عن الهيئة ، ودرجاتهم هى :

ا — المستخدمون الصناع وهم ثلاث درجات : درجة ثانية (بمرتب ٣٦ ج — ٧٢ ج وعلاوة ٣ ج كل سنتين ، وأقل مدة للترقيه ١٠ سنوات) ،

مليم جنيه
ودرجة أولى (بمرتب ٦٠ ج — ٩٦ ج وعلاوة ٣,٦٠٠ كل سنتين ، وأقل مدة للترقية ٨ سنوات) : ودرجة عالية (بمرتب ٨٤ ج — ١٠٨ ج وعلاوة ٦ ج كل سنتين) .

ب — المستخدمون غير الصناع وهم درجتان : درجة ثانية ودرجة أولى — بذات المرتبات السالفة .

ح — المستخدمات وهن درجتان : درجة ثانية (بمرتب ٣٠ ج — ٦٠ ج
مليم جنيه
وعلاوة ٢,٤٠٠ كل سنتين ، وأقل مدة للترقية ١٢ سنة) ، ودرجة أولى (بمرتب ٤٨ ج — ٨٤ ج وعلاوة قدرها ٣ ج كل سنتين) .

ونلاحظ هنا أن القانون فرق بين مرتب الاناث والذكور فجعل مرتب الاناث أقل من مرتب الذكور — ولعله راعى فى ذلك أن انتاج الأنثى أقل كفاءة من انتاج الرجل أو لعله قدر فى ذلك أن حاجة الرجل إلى المرتب — من حيث هو رب أسرة عادة — تتطلب الزيادة فى المبلغ حتى تواجه النفقة ضررورات الحياة الأكثر بالنسبة للرجل .

كذلك نرى ظاهرة واضحة تتميز بها سياسة المرتبات فى الكادر ألا وهى الفارق الشاسع بين أقل مرتب وأكبر مرتب فنجد أن مرتب الدرجة التاسعة هو ٧٢ — ١٠٨ ج سنويا بينما يصل مرتب الدرجة الممتازة إلى ٢٠٠٠ ج سنويا . وهذا التفاوت الكبير يكاد ينعدم نظيره فى البلاد المتمدينة الأخرى إذ نجد أن عدد الدرجات أقل والنسبة بين أدنى مرتب واعلاه تقرب بكثير عما عليه الحال فى مصر ، فنجد أن العلاقة بين أعلى مرتب وأدنى مرتب فى فرنسا هى ٧,٧ وتقل هذه النسبة بالقياس إلى ذوى الأسر فتصل إلى ٦ فيما يتعلق بمن يعولون أربعة أطفال — وإذا وضعنا فى اعتبارنا الضريبة المفروضة على الأغراب نجد أن النسبة العامة وهى ٧,٧ تهبط إلى ٦,٤ .

والتقارب بين الحد الأدنى والحد الأعلى للمرتبات يرجع فى الواقع إلى الحرص على عدم الهبوط بالمرتب دون الحد الأدنى الحيوى اللازم للمعيشة minumum vital .

وقد ذهب البعض — فى علاج هذا الوضع — إلى المناداة بتحديد المرتبات على أساس قانون العرض والطلب الأمر الذى يرتفع بمرتبات الوظائف التى لا تجد اقبالا ويهبط بمرتبات الوظائف التى يكثر عليها الإقبال . وليس من جدل أن هذه النظرة لها خطورتها على الأداة الحكومية إذ يكون الإقبال والإدبار هو معيار تقدير الوظائف ، ومعيار كهذا لا يمكن الأخذ به فى مجتمع أصبح يسيطر عليه الاقتصاد الموجه ولم يعد للاقتصاد الحر فيه مجال كبير ولذا لم يقدر لهذه النظرة أن تسود فى مجال الوظيفة ، بل إن هذا الأساس لم يقدر له أن يطبق فى زمن ما إلا بالنسبة للعمال فحسب دون غيرهم من الفئات .

ويجب ألا يغيب عن البال أن الترقية ليست حقا مكتسبا للموظف يمكن له أن يطالب الإدارة بضرورة اقراره ، وكل ما للموظف من حق هو الزام الادارة باحترام القانون إذا هى استعملت سلطتها فى الترقية والا كان له أن يتظلم إلى مجلس الدولة لالغاء القرار المخالف للقانون .

الأجازات :

يقتضى صالح العمل منح الموظف حق الانقطاع عن عمله لفترات معينة حتى يكون بذلك أكثر قدرة على القيام بعمله .

والأجازات التى تمنح للموظف على أنواع أربع :

١ — أجازة عارضة ، وهى التى تكون لسبب طارىء يتعذر معه على الموظف أن يخطر رئيسه مقدما ليأذن له بالغياب .

ويجوز للموظف أن يتغيب فى اجازة عارضة لفترة أقصاها يومان بشرط ألا يزيد مجموع هذه الأجازات فى السنة على سبعة أيام يسقط الحق فيها بانقضاء السنة . ولا يجوز أن تتصل الأجازة العارضة بأجازة من نوع آخر الا بموافقة رئيس المصلحة على ذلك .

٢ - أجازة اعتيادية وهى تكون لمدة شهر ونصف سنويا بعد السنة الأولى من التعيين لمن دون الخمسين أما من بلغ سن الخمسين فيجوز له أن يطلب اجازة اعتيادية قدرها شهران .

ويرخص فى السودان للموظفين المعينين فى أجازة قدرها ثلاثة أشهر ، أما الأجازة الاعتيادية فى السنة الأولى من التعيين فمدتها خمسة عشر يوما ، ولا تمنح الا بعد ستة أشهر من التعيين .

وتكون الأجازة الاعتيادية لموظفى المعاهد العلمية خلال العطلة الصيفية .

ويجوز ضم مدد الأجازات الاعتيادية التى بمرتب كامل بعضها إلى بعض بشرط ألا تجاوز المدة التى يحصل عليها الموظف فى سنة واحدة ثلاثة أشهر ، كما يجوز استنفاد متجمد الأجازات الاعتيادية بجانب ما يستحقه الموظف من أجازة مرضية بشرط ألا تزيد الأجازة الاعتيادية على ستة شهور .

ويجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية والاقتصاد بعد أخذ رأى ديوان الموظفين أن يمنح الموظف أجازة اعتيادية بمرتب كامل زيادة عما يستحقه من أجازاته القانونية وذلك لمدة لا تتجاوز شهرين فى السنة .

٣ — أجازة مرضية ، ويستحقها الموظف كل ثلاث سنوات على النحو الآتى :

ا — ثلاثة شهور بمرتب كامل .

ب — ثلاثة شهور بنصف مرتب .

وتمنح هذه الأجازة بقرار من القومسيون الطبى .

ويجوز مدها لمدة لا تتجاوز ستة أشهر بلا مرتب إذا قرر القومسيون الطبي احتمال شفائه ، كما يجوز مدها ستة أشهر أخرى بقرار من وكيل الوزارة المختص إذا كان المرض يحتاج إلى علاج طويل للشفاء منه والمرجع فى ذلك دائما للقومسيون الطبي .

واستثناء من الأحكام السابقة :

ا — يمنح الموظف الذى يصاب بجرح أو مرض بسبب أداء وظيفته أجازة مرضية قدرها ستة أشهر يجوز مدها ستة أشهر أخرى بقرار من الوزير المختص ولا تحسب من أجازته المرضية أو الاعتيادية .

ب — ينقطع الموظف الذى يخالط مريضا عن عمله إذا رأت السلطات الطبية منعه من مزاولة أعمال وظيفته وذلك للمدة التى تقررها تلك السلطة ولا تحتسب مدة انقطاعه من اجازته ويصرف مرتبه عنها .

أما الأجازات المرضية المقررة للمستخدمين الخارجين عن الهيئة فان لهم أجازة مرضية سنوية على النحو التالى :

أ — ثلاثة أسابيع بمرتب كامل .

ب — يجوز مدها لثلاثة أسابيع أخرى بنصف مرتب .

ج — ثم لثلاثة أسابيع بربع مرتب .

ويجوز منح المستخدم أجازة بدون مرتب لمدة أقصاها ستة أشهر بقرار من وكيل الوزارة المختص وذلك إذا كان المستخدم مصابا بمرض يحتاج إلى وقت طويل للشفاء منه ؛ ويرجع إلى القومسيون الطبي فى تحديد ذلك .

ومن يصاب بسبب العمل له أجازة أقصاها ستة أشهر بمرتب كامل يجوز مدها لمدة ستة أشهر أخرى بترخيص من وكيل الوزارة .

وللمستخدم أن يستفيد بمتجمد أجازته الاعتيادية فى حدود تسعين يوما كاملا كل ثلاث سنوات .

٤ — أجازة دراسية ، ويجوز منحها بقرار من الوزير المختص بمرتب أو بدون مرتب لمدة سنة يمكن مدها إلى أربع سنوات بقرار من مجلس الوزراء.

والقصد من منح هذه الأجازة التشجيع على الاستزادة من المعرفة ومواصلة الدراسة .

وتحتسب مدة الأجازة الدراسية ضمن المدة المستحق عنها المعاش أو المكافأة أو الترقية ويدفع عنها الاحتياطى القانونى للمعاش .

ويجوز شغل الوظيفة بصفة مؤقتة أثناء غياب الموظف على أن تخلى الوظيفة عند عودته . ولا تمنح الأجازة الدراسية الا للموظفين وتبعا فلا يجوز للمستخدمين المطالبة بها .

المعاش والمكافأة.

إذا انتهت صلة الموظف بالادارة فانه قد يستحق معاشا أو مكافأة . والمعاش على أنواع كثيرة مثل المعاش الاستثنائى الذى يمنح بقرار من مجلس الوزراء أو بسبب اصابة الموظف بعاهة أو مرض . ونتناول فيما يلى أحكام المعاش والمكافأة بايجاز .

يقصد بالمعاش — هنا — المبلغ الذى يستمر صرفه بصفة منتظمة إلى الموظف بعد تركه الخدمة ، أو إلى أسرته بعد وفاته ؛ إذا توافرت الشروط التى يتطلبها القانون .

ولما كان المعاش انما يدفع للموظف أو لأسرته بغض النظر عن المبالغ التى تقتطع بسبب هذا المعاش ، فان المعاش ليس له صفة التأمين لأن مبلغ التأمين يتناسب مع الأقساط التى يدفعها المؤمن ، بيد أن هذا لاينفى أن القصد من تقرير المعاش هو تأمين الموظف ضد العوز والبطالة والمرض الأمر الذى يزكى فيه روح التحمس لأداء واجبه على النحو المرضى أثناء

قيامه بأعباء وظيفته سعيا وراء الترقية حتى يزداد بذلك معاشه ، يدفعه إلى هذا اطمئنانه على مستقبله عند انتهاء مدة خدمته .

والموظف بالنسبة لمعاشه — كما هو بالنسبة لوظيفته — فى مركز قانونى أو نظامى ، ومن ثم فان للإدارة أن تغير من شروط استحقاق المعاش أو مقداره بقوانين ولوائح تعدل ما هو قائم دون أن يكون لصاحب المعاش حق الأعتراض اللهم إلا فى حدود ما أصبح حقا ذاتيا له .

نظام المعاشات فى مصر :

بدأ العمل بنظام المعاشات فى مصر منذ أكثر من مائة عام إذ كانت لائحة سعيد باشا الصادرة فى سنة ١٨٥٤ هى أول القوانين التى نظمت المعاشات فى مصر فى عهدها الأخير ، ثم تلاحقت بعد ذلك القوانين . بيد أن الذى يحكم المعاشات فى مصر اليوم هما المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ الخاص بتقرير معاشات الموظفين المدنيين المثبتين ، والقانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ الخاص بانشاء صندوق للتأمين والمعاشات لموظفى الدولة المدنيين وآخر لموظفى الهيئات ذات الميزانية المستقلة ، ونتناول أحكام كل من هذين القانونين فى إيجاز .

أ — أحكام المرسوم بقانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ : يسرى هذا القانون على الموظفين المثبتين ، ويقصد بالموظفين المثبتين :

١ — الموظفون الذين عينوا قبل أول يوليو سنة ١٩٣٥ ، حيث أن الدولة أوضعت العمل بنظام التثبيت بدعوى أنها ستعد برنامجا شاملا لإصلاح النظام الوظائفى .

٢ — الموظفون المثبتون استثناء من قرار الغاء نظام التثبيت ، كرجال القضاء والنيابة .

وتسير الدولة فى تمويل معاشات هؤلاء الموظفين على طريقة دفع مرتب يماثل مقابله فى المؤسسات الخاصة ثم تستقطع منه نسبة معينة فى نظير

المعاش (١) هي سبعة ونصف في المائة من المرتب الأصلي للموظف ، ولا ترد قيمة هذا الاستقطاع بأية حال من الأحوال .

ويستحق المعاش — بناء على هذا القانون — في خمس حالات هي :

١ — عند التقاعد : ويستحق إذا توافر في الموظف أحد شرطين : أن يكون قد قضى خمسا وعشرين سنة كاملة في الخدمة ، أو أن يكون قد بلغ سن الخمسين وقضى خمس عشرة سنة كاملة في الخدمة .

ويحسب المعاش هنا على أساس $\frac{1}{50}$ من مرتب الموظف عن كل سنة من سنوات خدمته بشرط ألا يتجاوز $\frac{3}{4}$ المرتب بحد أقصى قدره ١٠٨٠ ج سنويا ، ويستثنى من هذا القيد من تولى منصب وزير إذ يرتفع الحد الأقصى لمعاشه إلى ١٥٠٠ ج سنويا .

٢ — عن الفصل بسبب الغاء الوظيفة أو الوفر أو بقرار في مجلس الوزراء (رئيس الجمهورية الآن) : ولا يستحق المعاش في هذه الحالة إلا إذا كان الموظف له مدة خدمة حدها الأدنى خمس عشرة سنة . ويحسب المعاش كسابقه على اعتبار $\frac{1}{50}$ من المرتب عن كل سنة من سنوات الخدمة . ومن تقل خدمته عن المدة المذكورة يستحق مكافأة .

٣ — عند الوفاة : والوضع هنا لا يخرج عن فرضين : فاما أن يتوفى الشخص وهو لا زال يشغل وظيفته ، وإما أن يتوفى وهو صاحب معاش .

فاذا كان المتوفى موظفا فلا يحصل مستحقو المعاش على معاش إلا إذا كانت مدة خدمته خمس عشرة سنة على الأقل ، ويحسب المعاش هنا كمعاش

---

(١) ذلك أن بعض الدول تمول المعاشات عن طريق منح موظفيها مرتبات أقل من مرتبات المثل في المؤسسات الخاصة وترصد في ميزانيتها الاعتمادات الخاصة بالمعاش دون استقطاع الموظف .

الفصل على أن يحل تاريخ الوفاة محل تاريخ الفصل . ومن له مدة خدمة تقل عن خمس عشرة سنة يستحق مكافأة .

أما إذا كان المتوفى صاحب معاش فان عائلته تستحق جزءا من المعاش الذى كان يتقاضاه ، ويختلف مبلغ المعاش حسب صلة القرابة التى تربط المستحق بالمتوفى طبقا لقواعد رسمها القانون . وقد تكفل القانون بتحديد الأشخاص الذين يكونون عائلة المتوفى ويستحقون نصيبا من معاشه .

بيد أن الوفاة التى تحصل نتيجة حادث وقع أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها ترتب حقا فى معاش استثنائى لأن المستحقين يحصلون على ¾ الحد الأقصى للمعاش الذى يمكن منحه للموظف المتوفى .

٤ — عند العاهة أو المرض أو العجز : يستحق الموظف الذى يعوقه عاهة أو مرض عن الاستمرار فى وظيفته معاشا طبقا للأحكام التى ذكرناها عن معاش الفصل بسبب الغاء الوظيفة .

ويجوز منح معاش استثنائى عن العجز يسوى على أساس مدة الخدمة الفعلية التى قضاها الموظف مضافا إليها مدة افتراضية تعادل نصف الفرق بين هذه المدة وبين ½ ٣٧ بحد أدنى قدره خمس سنوات .

و ½ ٣٧ هى المدة التى تخول الموظف الحق فى ثلاثة أرباع المعاش لأن المعاش يحسب على اعتبار جزء من خمسين عن كل سنة من سنى خدمة الموظف .

٥ — فى أحوال استثنائية : وحق منح معاش استثنائى موكول إلى رئيس الجمهورية وهو الذى له سلطة تقدير الأسباب التى تبرر منح هذا المعاش .

ويفقد الموظف حقه فى المعاش إذا استقال من وظيفته . ويستثنى من ذلك :

١ — من يستقيل بعد أن أصبح مستحقا لمعاش التقاعد .

٢ — الوزراء ووكلاء الوزارات والوزراء المفوضون (١) ورئيس ديوان الموظفين ووكيله والنائب العام .

---

(١) نلاحظ أن القانون لم يورد ذكر نواب الوزراء والسفراء لأن هذه المناصب لم تكن قائمة عند صدوره .

٣ — المستخدمات اللائى يستقلن بسبب الزواج .

ويوقف الحق فى المعاش إذا صدر ضد الموظف أو صاحب المعاش حكم بعقوبة جناية ويستمر الإيقاف طوال مدة تنفيذ العقوبة . بيد أنه إذا وجد من يستحق معاشا — أثناء فترة الإيقاف — لو أن الموظف أو صاحب المعاش توفى يصرف له ما يعادل نصيبه فى المعاش عند الوفاة طوال فترة الإيقاف .

ويسقط الحق فى المعاش إذا صدر ضد الموظف أو صاحب المعاش حكم بذلك من مجلس تأديب مختص أو إذا صدر ضده حكم فى جريمة غدر أو اختلاس أموال الحكومة أو رشوة أو تزوير فى أوراق رسمية .

كما يسقط حق مستحقى المعاش فى حالات حددها القانون ، مثل سقوط حق الأرامل والأمهات إذا تزوجن .

ب — أحكام القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ : يسرى هذا القانون على جميع الموظفين المدنيين غير المثبتين (١) المربوطة مرتباتهم : —

١ — على وظائف دائمة أو مؤقتة .
٢ — على درجات شخصية يخصم بها على وظائف خارج الهيئة .
٣ — على اعتمادات الباب الثالث .

ويطبق على الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها وعلى الميزانيات المستقلة .

وقد جاء هذا القانون بأنظمة ثلاثة هى : التأمين والمعاشات والمكافآت :

---

(١) لا تسرى أحكام هذا القانون على الموظفين الأجانب ، كما أن المستخدمين — بالمعنى الذى أسلفناه للمستخدم — انما يستفيدون من قانون عقد العمل الفردى ولا تطبق عليهم أحكام صندوق التأمين والمعاشات .

أما التأمين فيسرى على الموظفين الذين عددناهم وكذلك على الموظفين المثبتين الخاضعين لأحكام القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٩ .

ولذا فان الموظفين غير المثبتين يقتطع منهم شهريا ١٠ ./. من مرتبهم ، أما الموظفون المثبتون فيقتطع منهم ١ ./. لقاء التأمين .

ونظام التأمين — على غير ما قد يتبادر إلى الذهن — لايؤمن الموظف ضد كافة المخاطر وإنما يؤمنه فى حالتين :

١ — إذا توفى قبل بلوغ سن الستين .

٢ — إذا فصل قبل بلوغ سن الستين بسبب عدم اللياقة الصحية للخدمة .

إذ يستحق تعويضا فى هاتين الحالتين يدفع فى الحالة الأولى لورثه الموظف أو من يعينهم كمستفيدين ، ويدفع فى الحالة الثانية للموظف (٢) .

(١) على أن الموظف لا يستحق مبلغ التعويض كاملا إلا إذا كان العجز عن العمل تاما ، أما إذا كان جزئيا فان الموظف يستحق نصف مبلغ التعويض .

(٢) وقد أورد القانون نسبا للتعويض حددها طبقا للجدول التالى :

السن	نسبة التعويض إلى المرتب السنوى فى المئة	السن	نسبة التعويض إلى المرتب السنوى
٢٥	٢٦٧	٤٣	١٤٧
٢٦	٢٦٠	٤٤	١٤٠
٢٧	٢٥٣	٤٥	١٣٣
٢٨	٢٤٧	٤٦	١٢٧
٢٩	٢٤٠	٤٧	١٢٠
٣٠	٢٣٣	٤٨	١١٣
٣١	٢٢٧	٤٩	١٠٧
٣٢	٢٢٠	٥٠	١٠٠
٣٣	٢١٣	٥١	٩٣
٣٤	٢٠٧	٥٢	٨٧
٣٥	٢٠٠	٥٣	٨٠
٣٦	١٩٣	٥٤	٧٣
٣٧	١٨٧	٥٥	٦٧
٣٨	١٨٠	٥٦	٦٠
٣٩	١٧٣	٥٧	٥٣
٤٠	١٦٧	٥٨	٤٧
٤١	١٦٠	٥٩	٤٠
٤٢	١٥٣	٦٠	٣٣

هذا عن التأمين ، أما المعاشات فيمكن تقسيمها — طبقا لهذا القانون — إلى ثلاثة أنواع :

ا — عند انتهاء الخدمة (١) : بشرط أن يكون الموظف قد قضى عشرين عاما على الأقل من المدة المحسوبة فى المعاش .

ويحسب على اعتبار جزء من خمسين من متوسط مرتب الموظف خلال السنتين الأخيرتين ، وذلك عن كل سنة من سنوات الخدمة المحسوبة فى المعاش ، بشرط ألا يتجاوز المعاش ثلاثة أرباع المرتب فى نطاق الحد الأقصى والحد الأدنى للمعاشات (٢) .

= ويحسب هذا التعويض على أساس آخر مرتب أصلى شهرى كامل استحقه الموظف قبل وفاته أو فصله ، وفى تحديد السن تعتبر كسور السنة سنة كاملة .

ويعفى مبلغ التعويض المستحق من الخضوع للضرائب والرسوم بسائر أنواعها ، وعلى مصلحة صناديق التأمين والمعاشات أن تؤدى هذا المبلغ فورا إلى المستحقين .

(١) إذا انتهت خدمة الموظف بالاستقالة وكان قد قضى بها عشرين سنة يحسب له المعاش على النحو السالف مع تخفيض طبقا للجدول الآتى :

السن عند الاستقالة	نسبة الخفض من المعاش
٤٥ سنة فأقل	٢٠ ٪
٤٦ — ٥٠	١٥ ٪
٥١ — ٥٥	١٠ ٪
٥٦ فأكثر	٥ ٪

ويلاحظ أن الموظف يبلغ سن التقاعد عند بلوغه الستين من عمره ، ويستثنى من ذلك : الوزراء ونوابهم والموظفون الذين تمد مدة خدمتهم بعد سن الستين طبقا للمادة ١٠٨ من قانون نظام موظفى الدولة ، والعلماء والمدرسون والموظفون بالأزهر المنتفعون بالقانون رقم ٢٧ لسنة ١٩٥٤ والعلماء الموظفون بمراقبة الشئون الدينية بوزارة الأوقاف الذين يجوز بقاؤهم حتى سن الخامسة والستين طبقا للمادة ١٧ من قانون المعاشات رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ .

(٢) يجب ألا يجاوز الحد الأقصى للمعاش تسعين جنيها فى الشهر ، على أنه بالنسبة للوزراء ونواب الوزراء ومن يتقاضون مرتبات مماثلة وكذلك من يتقاضون ١٨٠٠ جنيه سنويا يكون الحد الأقصى لمعاشاتهم هو ١٢٥ جنيها للوزير و ١٠٠ جنيه لنائب الوزير و ٩٥ جنيه لمن يتقاضى ١٨٠٠ جنيها سنويا . =

وتدخل مدة الخدمة السابقة فى تسوية معاش الموظف باعتبار جزء واحد من مائة جزء من متوسط المرتبات عن كل شهر من سنوات الخدمة إذا لم يسدد الموظف اشتراكا عنها طبقا لما سبق .

٢ — عند عدم اللياقة الصحية : ويحسب المعاش هنا على أساس مدة خدمة قدرها خمس عشرة سنة أو مدة خدمة الموظف المحسوبة فى المعاش أيتها أكبر ، ويسوى المعاش على الأسس السالفة ، على أنه إذا كان عدم اللياقة مرجعه لحادث وقع أثناء تأدية الوظيفة وبسببها فان المعاش يسوى على أساس ثلاثة أرباع المرتبات مهما كانت مدة خدمته .

٣ — عند الوفاة : ويحسب بنفس المدد وعلى أساس ذات الاعتبارات التى ذكرناها فى معاش عدم اللياقة الصحية ، بيد أن المعاش لا يصرف بأكمله لمستحقيه وإنما يوزع طبقا لجدول مرافق للقانون (١) . ويقف الحق فى الحصول على المعاش :

١ — إذ حكم على الموظف أو صاحب المعاش بعقوبة جناية ، وذلك طوال مدة تنفيذ العقوبة على أنه إذا وجد من يستحق المعاش فى حالة وفاة الموظف أو صاحب المعاش منح هذا المستحق نصيبا يعادل ما كان يستحقه عند وفاة عائله وذلك خلال مدة تنفيذ العقوبة .

٢ — إذا التحق المستحقون عن الموظف أو صاحب المعاش بعمل كان دخلهم منه لا يقل عن مبلغ المعاش ، فان قل يؤدى إليهم الفرق .

ويسقط الحق فى المعاش .

١ — إذا حكم على الموظف تأديبيا بحرمانه من المعاش .

= وتربط المعاشات التى تسوى بمقتضى أحكام هذا القانون فى غير حالات الاستقالة بحد أدنى قدره خمسة جنيهات للموظف وجنيه واحد لكل من المستحقين عنه بشرط ألا يجاوز مجموع معاشاتهم قيمة معاشه .

(١) وهذا هو الجدول المرافق للقانون : =

٢ — إذا حكم على الموظف أو صاحب المعاش فى جريمة غدر أو اختلاس أموال الحكومة أو رشوة أو تزوير فى أوراق رسمية .

فاذا كان المحكوم عليه قد بلغت مدة خدمته المحسوبة فى المعاش عشرين سنة فأكثر آدى إلى المستحقين عنه فورا نصف ما كانوا يستحقونه عند وفاته . أما إذا كانت، مدة الخدمة أقل من ذلك أدى إلى الزوجة والأولاد القصر والبنات غير المتزوجات نصف المكافأة التى كان يستحقها ويقسم بينهم بالتساوى .

الحالة	المستحقون	الأنصبة المستحقة			
		للأرامل	للاولاد	للوالدين	للاخوة
حالة وجود أرملة	١ — أرملة أو أرامل بدون أولاد	٣/٨	—	١/٨	—
	٢ — أرملة أو أرامل وولد واحد	٣/٨	١/٤	—	—
	٣ — أرملة أو أرامل وأكثر من ولد	٣/٨	٣/٨	—	—
حالة عدم وجود أرملة	١ — ولد واحد	—	٣/٨	—	—
	٢ — أكثر من ولد	—	١/٢	—	—
	٣ — والد أو والدة أو كليهما — مع وجود أو عدم وجود أولاد	—	—	١/٨ لكل منها	—
حالة عدم وجود أرملة ولا أولاد ولا والدين	١ — أخ أو أخت	—	—	—	١/٨
	١ — جمع من الأخوة (أى اثنين فاكثر)	—	—	—	١/٤ بالتساوى

ونلاحظ أن تعيين المستحقين وتحديد أنصبتهم فى المعاش يتمان طبقا لما نص عليه القانون لا وفقا لأحكام المواريث .

وقد قرر القانون حالات يسقط فيها معاش المستحقين بعد الموظف نجملها فيما يلى :

١ — حالة اشتغال المستحقين بمهن تجارية أو غير تجارية ، إذ يسقط المعاش بعد مضى عامين على تاريخ مزاولتهم المهنة .

٢ — الأرامل والأمهات إذا تزوجن .

٣ — الأبناء والأخوة بعد سن الحادية والعشرين ما لم يكونوا يدرسون باحدى الجامعات أو معهد عال إذ يصرف لهم معاش فى هذه الحالة حتى سن الرابعة والعشرين .

كذلك يصرف المعاش للعاجزين عن الكسب ، والذين ليس لهم إيراد يعادل المعاش أو يزيد عليه وذلك حتى يزول العجز ، فاذا كان ايرادهم أقل من المعاش يؤدى لهم الفرق .

٤ — البنات والأخوات عند الزواج . فاذا طلق البنات أوترملن لأول مرة بعد وفاة الموظف أو صاحب المعاش خلال خمس سنوات على الأكثر من تاريخ الزواج — بغض النظر عما إذا كان الزواج سابقا على الوفاة أو لاحقا لها . ويخصم من معاش المطلقه أو الأرمل ما قد تستحقه من نفقة أو ما يكون لها من إيراد خاص .

ويسقط الحق فى اقتضاء المعاش الذى لا يطالب به صاحبه فى خلال ثلاث سنوات من تاريخ آخر صرف ، وذلك طبقا لما قررته م ٣٧ من القانون .

وتوجب المادة ٣٦ من القانون السالف أن يقدم طلب المعاش فى ميعاد أقصاه عامان من تاريخ قيام السبب الذى يجعله مستحقا وإلا سقط الحق فى المطالبة به ما لم يقرر وزير المالية والاقتصاد — بعد أخذ رأى مجلس إدارة مصلحة صناديق التأمين والأدخار — التجاوز عن التأخير لأسباب يراها مبررة لذلك . وإذا تقدم أحد المستحقين بطلب فانه يقطع سريان التقادم بالنسبة لكافة المستحقين .

بقى فى الكلام عن القانون رقم ٣٩٤ لسنة ١٩٥٦ أن نعرض للنظام الثالث الذى تناوله هذا القانون وهو المكافأة عن مدة الخدمة إذ جعل للموظف الذى تنتهى مدة خدمته لسبب غير الوفاة والفصل وعدم اللياقة الصحية وتكون مدة المحسوبة فى المعاش أقل من عشرين سنة — جعل لهذا الموظف الحق فى الحصول على مكافأة تحسب على أساس ١٥٫٠./ من المرتب السنوى عن كل سنة من سنى الخدمة (١) . وتشترك المكافأة مع المعاش فى كثير من الأحكام التى قدمناها بخصوص المعاش .

وينص القانون على أن يصرف صندوق التأمين والمعاشات — مؤقتا — من أصل المعاش أو المكافأة الجزء الذى لا يكون محلا لأية منازعة إلى أن تتم التسوية النهائية ، وعليه أيضا — إذا لم تتم تسوية المعاش فى الشهر التالى لخروج الموظف من الخدمة — أن يصرف إليه شهريا نصف المرتب الأصلى لمدة ثلاثة أشهر أو إلى أن تتم التسوية أيهما أقل ، فاذا قل المعاش — بعد التسوية — عن المبلغ الذى صرف إليه استرد الفرق فى المعاش على أقساط لا تجاوز ستة أشهر .

التأمين والادخار بالنسبة لعمال الدولة الخارجين عن هيئة العمال :

تقرر انشاء صندوق للتأمين وتسرى أحكامه على المستخدمين الخارجين عن هيئة العمال والعمال الدائمين المربوطة ماهياتهم وأجورهم فى الميزانية العامة

---

(١) على أن إذا كان انتهاء الخدمة بسبب الاستقالة فان المكافأة تحسب — طبقا للمادة ٢٥ — على الأساس الآتى :

٩٫٠./ من المرتب السنوى عن كل سنة إذا كانت مدة خدمته أقل من خمس سنوات .

١٠٫٠./ من المرتب السنوى عن كل سنة إذا بلغت مدة خدمته خمس سنوات ولم تصل إلى عشر سنوات .

١٢٫٠./ من المرتب السنوى عن كل سنة إذا بلغت مدة خدمته عشر سنوات ولكنها لم تبلغ عشرين سنة .

أما الموظفات اللائى يستقلن بسبب الزواج فتحسب مكافأتهن على أساس ١٢٫٠./ عن كل سنة بصرف النظر عن مدة خدمتهن .

للدولة أو فى الميزانيات الملحقة بها أو فى فى الميزانيات المستقلة ، و يجوز لرئيس الجمهورية أن يقرر ضم فئات أخرى إلى الميزانيات المنصوص عليها أو غيرها من الميزانيات الأخرى .

ولا تسرى أحكام هذا القانون على المستخدمين والعمال الأجانب .

وتتألف أموال الصندوق من الاشتراكات التى تقتطع شهريا بصفة الزامية من الأجور الأصلية الكاملة لجميع المستخدمين والعمال بنسبة ١٠ ./. من هذه الأجور ومن مبالغ تؤديها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة .

وتستحق مبالغ التعويض التى يؤديها الصندوق فى حالتين :

١ — وفاة المستخدم أو العامل وهو فى الخدمة قبل بلوغه سن الخامسة والستين .

٢ — إذا فصل قبل بلوغه هذه السن بسبب عجزه عجزا صحيا تاما عن العمل .

فاذا كان العجز جزئيا استحق نصف مبلغ التعويض .

ويكون التعويض معادلا لنسبة من الأجر السنوى تختلف تبعا للسن .

ويمنح المستخدم أو العامل أو المستحقين عنه فى حالة فصله بسبب عدم اللياقة الصحية أو الوفاة نتيجة لحادث وقع أثناء العمل أو فى غير أوقات العمل تعويضا اضافيا بواقع ٥٠ ./. من التعويض الذى يمنح طبقا لما سلف .

ويكون المال المدخر الذى يؤديه الصندوق عند انتهاء خدمة المستخدم أو العامل معادلا لما يأتى :

أولا : مبالغ تؤد بها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة عن مدة الخدمة السابقة لتاريخ العمل بأحكام هذا القانون وتقدر بواقع ٥ ./. من المرتب السنوى الأخير مضروبا فى عدد سنوات هذه المدة .

ثانيا : جملة الاشتراكات التى اقتطعت من أجره والمبالغ التى دفعت لحسابه عن مدد الخدمة ومقابل ربع استثمار قدره ٣٪ سنويا .

ولا تؤدى المبالغ التى تدفعها الخزانة العامة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة إلى المستخدم أو العامل إذا استقال قبل أن تبلغ مدة خدمته خمس سنوات ويؤدى له نصف هذه الأموال فى حالة استقالته قبل أن تبلغ مدة خدمته عشر سنوات ، وثلاثة أرباعها ، إذا لم تبلغ مدة خدمته خمس عشرة سنة ، ويكون للعامل أو المستخدم الحق فى اقتضاء هذه الأموال كاملة إذا استقال بعد مضى خمس عشرة سنة .

وفى جميع الأحوال التى لا تستحق فيها حصة الخزانة أو الهيئات ذات الميزانيات المستقلة فى صندوق الادخار للمستخدم أو العامل كاملة يكون الباقى من حق الصندوق .

واستثناء مما تقدم يؤدى المال المدخر كاملا إلى المستخدمات والعاملات المتزوجات اللائى يستقلن من الخدمة .

ويؤدى المال المدخر إلى المستخدم أو العامل دفعة واحدة أو يوزع على مستحقيه بعد وفاته طبقا لقواعد معينة .

وتؤول إلى الصندوق مبالغ التعويض أو الأموال المدخرة المستحقة للمستخدم أو العامل المتوفى من غير ورثة .

تأديب الموظفين

يقوم الموظف على شأن من الشئون العامة ، ولذا فان الاهمال الذى يصدر منه يجب أن يكون محل محاسبة حتى لا نضحى بالمصلحة العامة ، الا أن تقرير وسيلة لمحاسبة الموظف المخطىء يجب أن تقترن بالضمانات الكافية لحمايته ضد التعسف ، ولذا نجد أن النظام التأديبى يحاول أن يوفق بين هذين الاعتبارين على نحو ما سنرى باستعراض طرق التحقيق والمحاكمة الإدارية .

ا ـ النيابة الإدارية :

وقد أنشئت بالقانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ ملحقة برياسة مجلس الوزراء . وتؤلف من مدير عام بدرجة وكيل وزارة ومن وكيلين أو أكثر ومن أقسام يكون لكل منها رئيس وعدد كاف من الموظفين الفنيين والاداريين والكتابيين ، وتختص باجراء التحقيقات الإدارية مع كافة الموظفين والمستخدمين فيما يحال إليها من الإدارة أو يرد إليها من شكاوى .

ولأعضاء النيابة الإدارية صفة رجال الضبط القضائى فى اثبات الجرائم التى يكشف عنها أثناء التحقيقات .

ب ـ مجالس التأديب :

وهى المجالس التى تحاسب الموظف على ما يقع منه من مخالفات نعرض أهمها بايجاز :

١ ـ المخالفات المالية : ويحاسب عنها المجلس التأديبى المخالفات المالية وقد أنشىء بالقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ وذلك لمحاكمة الموظفين العموميين عدا الوزراء عما يرتكبون من مخالفات مالية .

ويشكل من رئيس مجلس الدولة رئيسا ووكيل ديوان المحاسبة ووكيل ديوان الموظفين ومستشار من مجلس الدولة أو أحد كبار موظفى ديوان المحاسبة أعضاء ، ويعقد فى ديوان المحاسبة .

ويجوز للمجلس اقامة الدعوى التأديبية على الموظف حتى بعد ترك الخدمة ولذا لا تقبل استقالة من يتقرر اقامة الدعوى عليه أمام المجلس الا بعد انتهاء المحاكمة .

وتسقط الدعوى بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة ما لم تنقطع باجراءات التحقيق أو المحاكمة .

والعقوبات التى يجوز توقيعها على الموظف الذى لا زال بالخدمة هى :

الانذار والحرمان من المرتب مدة لاتزيد على شهر والوقف عن العمل بدون مرتب مدة لاتزيد على ثلاثة أشهر وخفض المرتب أو الدرجة أوهما معا والعزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافاة أو مع الحرمان منها كلها أو بعضها .

أما الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة فتوقع عليه احدى العقوبات الآتية : —

أ — الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

ب — غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه ونوع المخالفة ، وتستوفى الغرامة خصما من المعاش أو المكافأة والا فبالحجز الإدارى على جميع أموال المحكوم عليه .

٢ — المخالفات الأخرى : لم يعددها قانون موظفى الدولة بل ذكر على سبيل الاجمال أن كل من يخالف الواجبات المنصوص عليها قانونا أو يخرج على مقتضى الواجب فى أعمال وظيفته يعرض نفسه للمحاكمة

التأديبية ، وعلى هذا فسلطة التأديب هى التى تقدر ما إذا كان المنسوب للموظف يعتبر تقصيرا ومكونا لجريمة تأديبية من عدمه .

وقد ميز القانون ، فى خصوص التأديب ، بين فئات الموظفين على النحو الآتى :

١ — الموظفون المعينون على وظائف دائمة من درجة مدير عام فما فوق : ويختص بمحاكمتهم مجلس التأديب الأعلى المشكل من وزير العدل رئيسا ورئيس ديوان الموظفين والنائب العام ومستشار بقسم الرأى بمجلس الدولة تختاره الجمعية العمومية للمجلس ووكيل وزارة يختاره الموظف قبل موعد المحاكمة بسبعة أيام على الأقل والا اختاره وزير العدل أو الوزير الذى يقوم مقامه (ذلك أنه إذا كان الموظف تابعا لوزارة العدل تعين رئاسة الجمهورية وزيرا آخر لرياسة المجلس) .

وتكون الاحالة على المجلس بناء على طلب الوزير المختص .

ويجب حضور جميع أعضاء المجلس عند المرافعة والمداولة ، وإذا منع العضو مانع من الحضور يحل محله آخر حسبما يرسمه القانون .

وقرار المجلس نهائى الا أن لمجلس الدولة رقابة عليه من حيث أنه قرار إدارى .

ويملك المجلس توقيع عقوبتى اللوم والاحالة على المعاش بأغلبية أربعة آراء وعقوبة العزل مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة بأغلبية خمسة آراء .

٢ — الموظفون المعينون على وظائف دائمة (بخلاف من سبق) : وهؤلاء يحاكمون على درجتين فهناك مجلس تأديبى ابتدائى ومجلس تأديبى استئنافى .

ويشكل المجلس الابتدائى بقرار من الوزير المختص ويتكون من اثنين من الموظفين بدرجة مدير عام يكون أحدهما من مصلحة أخرى خلاف المصلحة التابع لها الموظف المحال على المحاكمة التأديبية ويرأس المجلس أقدمهما درجة ، ونائب من إدارة الرأى بمجلس الدولة (يحل محله مدير عام قسم القضايا فيما يتعلق بوزارة الأوقاف) .

وتكون الاحالة على المحاكمة التأديبية بقرار من وكيل الوزارة المختص ويبلغ بها الموظف بكتاب موصى عليه قبل المحاكمة بخمسة عشر يوما على الأقل .

ويملك هذا المجلس أن يوقع الجزاءات التى سبق أن أوردناها بخصوص سلطة المجلس التأديبى الحالى قبل الموظف الذى لازال بالخدمة .

على أن وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة يشارك المجلس سلطته فيما يتعلق بتوقيع عقوبتى الانذار والخصم من المرتب لمدة أقصاها خمسة عشر يوما فى السنة بعد التحقيق مع الموظف .

ويجوز الطعن فى قرار المجلس الابتدائى أمام مجلس التأديب الاستئنافى بتقرير يقدمه الموظف كتابة إلى وكيل الوزارة المختص فى مدى شهر من ابلاغه بقرار التأديب الابتدائى ويشكل المجلس الاستئنافى برياسة وكيل الوزارة التابع لها الموظف غير من أحال الموظف إلى المحاكمة ، فان كانت الوزارة لها وكيل واحد ندب وكيل وزارة أخرى للرياسة ، وأعضاؤه هم النائب العام أو من ينيبه من المحامين العامين ومستشار إدارة الرأى المختصة بمجلس الدولة أو المستشار المساعد بتلك الإدارة .

ولا يجوز للمجلس تشديد العقوبة إذا كان الاستئناف مرفوعا من الموظف وحده .

وتخضع قرارات مجلس التأديب الاستئنافى لرقابة مجلس الدولة باعتبارها قرارا إداريا .

٣ — الموظفون الخارجون عن الهيئة : للرئيس من الدرجة الثالثة فما فوق أن يوقع عقوبة الانذار والخصم من المرتب لمدة لا تجاوز عشرة أيام بقرار مسبب نهائى .

لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة توقيع العقوبات التأديبية الأخرى بقرار نهائى عدا قرار الفصل فيجوز التظلم منه أمام لجنة شئون الموظفين المختصة خلال اسبوعين من تاريخ اعلان المستخدم بقرار الفصل .

أحكام تأديبية عامة :

١ — إذا قام بأخد أعضاء مجلس التأديب سبب من أسباب التنحى المنصوص عليها فى قانون المرافعات وجب عليه التنحى عن المحاكمة .

٢ — الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية له أن يدافع عن نفسه كتابة أو شفها أو أن يوكل محاميا عنه وأن يطلب إلى المجلس استيفاء التحقيق وأن يطلع على ما أجرى من تحقيق .

٣ — قرار مجلس التأديب يجب أن يكون مسببا ويبلغ إلى الموظف خلال اسبوع من صدوره بكتاب موصى عليه .

٤ — إذا صدر حكم جنائى ضد موظف أو اتخذت الاجراءات التأديبية قبله يجوز لوكيل الوزارة أو رئيس المصلحة وقف الموظف عن عمله لمدة اقصاها ثلاثة أشهر ولمجلس التأديب وقفه لمدة اكثر .

ويوقف صرف مرتب الموظف أثناء وقفه عن العمل ما لم يقرر مجلس التأديب خلاف ذلك .

٥ — يوقف صرف مرتب الموظف الذى يحبس احتياطيا أو تنفيذيا كما يعتبر الموظف موقوفا بحكم القانون .

ولوكيل الوزارة أن يقرر ما يراه فى شأن المرتب بعد انتهاء فترة الحبس .

٦ — لا تجوز ترقية موظف (ممن هم دون درجة مدير عام) وقعت عليه عقوبة تأديبية الا بعد انقضاء فترات معينة نظمها القانون على النحو التالى :

ثلاثة أشهر فى حالة الخصم من المرتب من ثلاثة إلى سبعة أيام .

ستة أشهر فى حالة الخصم من المرتب من ثمانية أيام إلى خمسة عشر يوما .
سنة فى حالة الخصم من المرتب مدة أكثر من ٥٥ يوما .
سنتين فى حالة خفض المرتب .

٧ — ولا يجوز النظر فى ترقية موظف فى فترة تأجيل علاوته أو حرمانه منها .

٨ — الموظف الذى تخفض درجته يراعى فى ترتيب أقدميته مدة خدمته السابقة فيها ، فاذا لم تكن له مدة سابقة حسبت له أربع سنوات أقدمية فيها .

ولا يرقى الا بعد انقضاء سنتين على الأقل من خفض درجته .

٩ — الموظف الموقوف أو المحال إلى المحاكمة التأديبية لا تجوز ترقيته فى مدة الوقف أو الاحالة .

انتهاء الخدمة :

تنتهى خدمة الموظف المعين على وظيفة دائمة بأحد الأسباب الآتية :

١ — بلوغ السن القانونية — ويجوز مد خدمته لمدة عامين بقرار من الوزير المختص بموافقة وزير المالية والاقتصاد .

٢ — عدم اللياقة الطبية بقرار من القومسيون الطبى العام بعد استنفاذ فترات الاجازة على النحو السابق تفصيله ما لم يطلب الموظف احالته إلى المعاش دون انتظار انتهاء هذه الأجازات .

٣ — الاستقالة — ويعتبر فى حكم الاستقالة :

أ — انقطاع الموظف عن العمل بدون إذن خمسة عشر يوما متتالية ما لم يقدم خلال هذه المدة ما يدل على أنه انقطع لعذر مقبول .

ب — الالتحاق بخدمة حكومة أجنبية دون ترخيص من الحكومة المصرية .

٤ — العزل أو الاحالة إلى المعاش بقرار تأديبى .

٥ — الفصل بسبب الغاء الوظيفة ؛ وحماية للموظف فى مثل هذه الحالة نص القانون على أنه إذا وجدت فى أية جهة إدارية وظيفة أخرى خالية وكانت المؤهلات المطلوبة لشغل الوظيفتين واحدة يجب نقل الموظف إليها بمرتبه إذا كانت معادلة للوظيفة الملغاة فان كانت أدنى منها لا يعين فيها الموظف الا برضائه حتى إذا ما خلت وظيفة مماثلة للأولى نقل إليها بمرتبه ، وتحتسب أقدميته بمراعاة مدد خدمته السابقة .

٦ — الفصل بمرسوم أو بقرار خاص من مجلس الوزراء .

٧ — فقد الجنسية المصرية .

٨ — الحكم على الموظف فى جناية أو جريمة مخلة بالشرف .

٩ — الوفاة .

ويجوز ابقاء الموظف بعد انتهاء مدة خدمته لمدة شهر يمكن مدها لمدة أقصاها شهران بترخيص من ديوان الموظفين وذلك ليسلم ما فى عهدته .

ويستحق الموظف مرتبه إلى اليوم الذى تنتهى فيه خدمته لسبب من الأسباب السالفة .

الفصل الرابع

فى

مالية الادارة العامة

ثمة وجهان رئسيان لمالية الإدارة العامة ؛ تحديد مواردها (من ضرائب وقروض وغيرها) من ناحية ، وإدارة هذه المالية من ناحية أخرى .

ومعالجة الوجه الأول من هذين الوجهين ، أى تحديد موارد الإدارة العامة هو من شأن علم المالية العامة ، ومن ثم ليس مكانه هذا المصنف . وأما الوجه الثانى لمالية الإدارة العامة ، أى إدارة هذه المالية ، فله بدوره ناحيتان : كيان هذه الإدارة ، أى الخطوط الرئيسية الكبرى التى تعتبر قانونها النظامى من ناحية ، وتفصيلات هذه الخطوط ودقائقها التنظيمية من ناحية أخرى ، وسنعرض هنا لهاتين الناحيتين .

ولما كان كيان الإدارة المالية هو فى الواقع كيان ميزانية الدولة ، ومن ثم فخطوطه الكبرى هى بعينها خطوط هذه الميزانية العامة ، فاننا سنعالج فى هذا الفصل ما يتصل من ميزانية الدولة بعلم الإدارة العامة ، أى بالناحيتين القانونية والتنظيمية فحسب ، تاركين الناحية المالية الصرفة لمصنفات المالية العامة.

تمهيـــد

فى أن ميزانية الدولة قانون من ناحية وعمل إدارى من ناحية أخرى

ميزانية الدولة قانون من ناحية ، وعمل إدارى من ناحية أخرى . أنها قانون من حيث الشكل ، ذلك بأنها تمر بالمراحل التى يمر بها التشريع العادى ، بيد أنها من حيث جوهرها تكون عملا إداريا ، فالحق أن ميزانية الدولة لاتعدو أن تكون بطبيعتها خطة حكومية صرفة بل انها تجرى من مصالح الدولة ومرافقها مجرى الدم من جسم الانسان ، لذلك فان المجالس التشريعية المختصة باعتماد الميزانية تستطيع — إذ ترفض هذا الاعتماد — وقف دولاب العمل بمصالح الحكومة وإدارتها ، بل وربما أدى الأمر إلى وقف سير المرافق العامة وتعطيل الحياة الاجتماعية جمعاء . ذلك لأن كل عمل من أعمال المرفق العام يقتضى انفاقا مما يصح القول معه بأن الإدارة هى الانفاق ، بمعنى أنك لكى تدير لابد لك من أن تنفق ، ولكى تنفق لابد من إدارة ، أى لابد للادارة من انفاق ، والانفاق فى ذاته عمل إدارى .

وطبيعة الميزانية هذه تؤدى إلى القول بوجوب جعل جوهر الميزانية — من جانبيها : ايراداتها ومصروفاتها — من شأن السلطة التنفيذية وحدها — تخطه وتنفذه وفق ما تقتضيه برامجها السياسية والاجتماعية ، ومن ثم لزم علينا القول بأن ميزانية الدولة هى عمل حكومى (أو إدارى) بطبيعته . غير أن اعتبارات سياسية صرفة سنشير إليها فيما بعد أدت فى النظم الديمقراطية إلى تخويل البرلمانات كلمة نافذة فى شأن ميزانية الدولة مما يقيد إلى حد كبير من سلطان الحكومة فى هذا الشأن .

ولما كان السبيل الطبيعى لتدخل المجالس النيابية فى شأن الميزانية هو عرضها عليها كخطة للمستقبل ، حتى إذا ما أقرتها أضحت صالحة للتنفيذ ،

فانها تأخذ شكل التشريع البرلمانى . ولذلك فان ميزانية الدولة هى بجوهرها عمل إدارى لا تقدر له الحياة الا إذا أقره البرلمان . فميزانية الدولة تشريع ولكنها تختلف عن التشريعات الأخرى ، فهى لا تشترك معها إلا من حيث الشكل . وهى عمل إدارى بجوهرها ولكنها تتميز عن الأعمال الإدارية الأخرى بأنها لا تدب فيها الحياة الا إذا أجازتها المجالس التشريعية .

واستنادا إلى هذه الطبيعة المزدوجة لميزانية الدولة يتوزع الاختصاص فى شأنها بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس جعل الصدارة فى تحضيرها للسلطة التنفيذية تعدها كخطة تتولى تنفيذها فيما بعد على أن يتوقف مصير هذه الخطة كبرنامج على اجازة البرلمان ، ومن ثم فللسلطة التنفيذية فى شأن الميزانية أولوية على السلطة التشريعية من ناحية وان كان للثانية السيادة على الأولى من ناحية أخرى ، على النحو الذى سنفصله فيما بعد .

الفرع الاول

فى

هيمنة السلطة التنفيذية على اعداد الميزانية

المبحث الاول

فى

حكمتها ومظهرها

تهيمن الحكومة على تحضير ميزانية الدولة ، فالأصل فى اعداد الميزانية أنه من شأن الحكومة وذلك لاعتبارات متباينة أظهرها :

أولا : أن الحكومة أقدر من المجالس النيابية على التعرف على حاجات المرافق والإدارات العامة وتقدير هذه الحاجات من ناحية ، وعلى تقدير حصيلة الموارد العامة من ناحية أخرى .

ثانيا : أن الحكومة — اثر اعتماد المجالس التشريعية للميزانية — هى التى تتولى تنفيذها وتسأل عن هذا التنفيذ ، لذلك ينبغى أن تكون الحكومة أحرص الهيئات على أن تعد الميزانية اعدادا دقيقا . هذا فضلا عن أن الميزانية هى فى الواقع خطة للادارة العامة قاطبة لسنة مقبلة ، فهى برنامج حكومى يتحتم أن تكون للحكومة الكلمة العليا فى تصميمه . والحكومة إذ تنفذ الميزانية انما تنفذ ذلك البرنامج الذى ضمنته سياستها فى شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية لعام قادم .

ثالثا : هذا وجدير بالذكر أن مشروع ميزانية الدولة يمثل جهازا مركبا ذا أجزاء غاية فى الدقة والرقة . وتركيب مشروع الميزانية هذا مع

دقة ورقة أجزائه لا يتأتى اسناد حبكه إلى أكثر من رجل واحد أو إلى قلة من الأفراد . ان ما تتطلبه طبيعة مشروع الميزانية وغايته من وجوب تحقيق انسجام وتنسيق كاملين بين أجزاء هذا الجهاز الميزانى الدقيق التركيب ليتعرض غاية التعارض مع تدخل المجالس الغفيرة العدد فى شأن اعداده ، وهو أمر تشتد خطورته إذا كانت هذه المجالس مشكلة تشكيلا سياسيا لا فنيا ، حال المجالس النيابية التى تباشر الوظيفة التشريعية للدولة فى البلاد الديمقراطية .

واستنادا إلى الاعتبارات الثلاثة السابقة يمكن التسليم بأن تحضير ميزانية الدولة عمل حكومى بحت ، إلى حد أنه فى الولايات المتحدة الأمريكية ذاتها ، على الرغم من عدم تمتع السلطة التنفيذية بحق اقتراح القوانين أخذا من جانب الدستور الأمريكى بمبدأ الفصل المطلق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، قد استقر العمل أخيرا (منذ ١٩٢١) على الاعتراف للرئيس بحق الاقتراح فى شأن الميزانية بالذات .

وهكذا فان اعداد الميزانية هو من عمل الحكومة ، ومشروعها يعرض على المجلس النيابى باسمها . ولكن ما هى الهيئة أو الجهة التى تتولى داخل الجهاز الحكومى الضخم ذلك الاعداد وتلقى على عاتقها مسئولياته ؟ .

الأصل فى البلاد التى تأخذ بالنظام البرلمانى أن مشروع الميزانية يعرض باسم الحكومة كهيئة واحدة ، ولذا فان الحكومة مجتمعة تسأل عن هذا المشروع أمام المجلس النيابى . كما أن الأصل أن يشترك كل وزير اشتراكا فعليا فى إعداد مشروع الميزانية ، ذلك بأن مشروع الميزانية ينطوى على برنامج شامل لكل نواحى النشاط الحكومى على اختلاف الوزارات والإدارات التى تباشر هذه النواحى ، وأن كل وزير على حدة يستطيع وحده أن يتعرف على حاجات مرافقه وإدارته ، وأن مشروع الميزانية بوصفه برنامجا حكوميا

شاملا ينبغى أن تشترك فيه الحكومة بكامل هيئتها . هذا فضلا عن أن قصر اعداد مشروع الميزانية على وزير دون غيره من الوزراء يخوله أفضلية وعلوا على زملائه الوزراء ، وهو وضع يجافى روح الدساتير التى تأخذ بالنظام البرلمانى عامة ، كما يجافى روح دستور سنة ١٩٥٦ المصرى ، وذلك كما يتضح مما يأتى : —

لقد كانت الهيئة التى تتولى الوظيفة التنفيذية ، فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ — الذى كان يأخذ بالنظام البرلمانى الصرف — تتكون من الملك والوزارة . ولما كان الملك غير مسئول فانه كان لا يباشر الوظيفة التنفيذية الا بواسطة وزرائه المسئولين ، ولذا فان مجلس الوزراء هو الذى كان يهيمن فعلا على الوظيفة التنفيذية (مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة — م ٥٧ دستور) . وكانت الوزارة تكون — كما هى الحال فى جميع البلاد التى تأخذ بالنظام البرلمانى — هيئة حاكمة بجانب رئيس الدولة . وهذه الوزارة تكون الحكومة فى معنى السلطة التنفيذية . وكان يوجد على رأس الوزارة رئيس هو رئيس الوزارة أو رئيس مجلس الوزراء وهو الذى كان يعهد إليه الملك بتأليف الوزارة . وهكذا كان مجلس الوزراء هو الذى يهيمن بوصفه هيئة حاكمة على كل ما يتصل بالوظيفة التنفيذية للدولة دون أن يكون لوزير ما على زملائه أولوية فى شأن من شئون هذه الوظيفة اللهم الا ما كان لرئيس مجلس الوزراء من سلطة على زملائه بوصفه رئيسا للحكومة .

أما فى دستور سنة ١٩٥٦ فان رئيس الجمهورية يتولى الوظيفة التنفيذية من حيث المبدأ ثم يمارسها بالاشتراك مع الوزراء ، وهم يشاركونه ممارسة هذه الوظيفة على قدم المساواة فيما بينهم ، ذلك بأن هذا الدستور تضمن فى مادته ١٣١ : « يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية

ويشرف على تنفيذها » . وجاء فى مادته ١٤٧ : « يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء فى هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأى فى الشئون العامة للحكومة وتصريف شئونها » . وعلى هذا تتكون الهيئة التى تتولى التنفيذ وفق هذا الدستور من رئيس الجمهورية والوزراء يشتركون فى هذه الهيئة على قدم المساواة دون أولوية لأحدهم على غيره فى أى شأن من شئون السلطة التنفيذية ، إذ لا أولوية الا لرئيس الجمهورية وحده بوصفه صاحب السلطة التنفيذية أصلا (يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ، ويمارسها على الوجه المبين فى الدستور — م ١١٩) ، وبوصفه المشرف على تنفيذ السياسة العامة للحكومة (م ١٣١) .

واستنادا إلى ذلك يمكن القول بأن تسلط وزير معين على تحضير ميزانية الدولة تسلطا من شأنه أن يسوده على زملائه ، نتيجة لكون ميزانية الدولة عين سياسة الحكومة فى شتى النواحى الاقتصادية والإجتماعية والإدارية ، فيه مجافاة لروح الدستور المصرى .

ولكن روح الدستور هذه لا تتنافى البتة مع اختصاص وزير معين بوضع مشروع الميزانية فى شكل نهائى صالح للعرض كوحدة متماسكة الأطراف منسجمة العناصر . بل ان ذلك يعد أمرا مرغوبا فيه للاعتبارات الواقعية الآتية :

أولا : أن ميزانية الدولة على الرغم من تركيبها وتعدد أجزاء مركباتها ودقة هذه الأجزاء تكون فى النهاية كلا لا يتجزأ ، ذلك الكل الذى لا يعدو أن يكون توحيدا لوجهات نظر متباينة ، ولا بد لهذا التوحيد من أن يتولاه شخص بمفرده يطبعه بطابعه فتظهر له فيه سياسة خاصة به .

ثانيا : أن كل وزير يميل من غير شك إلى التغالى فى طلباته وفى تقدير حاجات الإدارات والمرافق التابعة له دون أن يضع نصب عينيه حاجات

الوزارات الأخرى ومدى قدرة الموارد العامة على سد هذه الحاجات جميعا . فاذا ترك كل وزير وشأنه فى هذا الصدد لأدى الأمر إلى طلبات لاعتمادات لايتناسب مجموعها البتة مع قدرة الموارد العامة ، ولذلك فان شيئا لازما لابد أن يتم قبل التقدم بمشروع الميزانية إلى المجلس النيابى ألا وهو التنسيق بين طلبات اعتماد الوزارات المختلفة تبعا لأهمية كل منها ودرجة الحاجة إليها ، ثم اجراء ما يقتضيه هذا التنسيق على ضوء قدرة الموارد العامة . ان مهمة كهذه لا يتوقع لها النجاح ان هى أسندت إلى هيئة من عدة أفراد حال الحكومة بأسرها (مجلس الوزراء) . ذلك بأنها تتطلب ارادة نافذة وبعد نظر مع همة بالغة مما لا يتوفر الا فى رجل ينفرد بتلك المهمة التى تنحصر فى العمل على موازنة الميزانية . لابد من وزير يختص بتذكير زملائه الوزراء من غير انقطاع بأن الانفاق مهما دعت الحاجة إليه يتوقف قبل كل شىء على حالة الموارد العامة . وجملة القول لابد من وزير « لتوازن الميزانية » .

ثالثا : ثم أن وزيرا من الوزراء هو وزير المالية يتولى تحصيل ايرادات الدولة . ولما كان كل مصروف يقتضى ايرادا يقابله فان من الطبيعى أن يكون لوزير الإيرادات رقابة على طلبات اعتماد زملائه تحقيقا للتوازن بين مجموعها وبين ايرادات الدولة . فاذا لم يك ثمة وزير متخصص لاعداد الميزانية : « وزير موازنة الميزانية » أو « وزير الميزانية » فليس من بد من أن يكون ذلك من شأن وزير المالية .

فى انجلترا :

ولوزير المالية فى انجلترا Chancellor of the Exchequer إلى جانب هذه الاعتبارات العملية مكانة سياسية تفوق مكانة زملائه وتأتى بعد مكانة الوزير الأول . وبفضل هذه المكانة المرموقة ينفرد وزير المالية هناك باعداد مشروع ميزانية الإيرادات ويؤثر تأثيرا فعالا على زملائه فى شأن مشروع المصروفات وخاصة من حيث ضغطها .

وفى هذا الصدد يتميز النظام المالى الانجليزى بأن الاعتمادات المالية هناك على نوعين ، اعتمادات دائمة Consolidated Fund Services ، وهى دائمة بمعنى أنها ثابتة لا تتغير من عام إلى عام فلا يرجع فى شأنها إلى البرلمان سنويا وانما يجرى صرفها آليا من ايرادات الدولة ، وتظل كذلك ما لم يصدر قانون جديد بالغاء القانون الذى قررها (أى بالغاء هذه الاعتمادات أو بتعديلها) . وهذا حال اعتمادات المخصصات الملكية ، والاعانات الدائمة والمستمرة ، ومرتبات بعض كبار رجال الدولة (كمرتبات رئيس مجلس العموم ورئيس المعارضة ومرتبات القضاة) والنفقات الخاصة بخدمة الدين العام ، وغيرها . ونوع ثان من الاعتمادات هى الاعتمادات السنوية ، وهى سنوية بمعنى أن البرلمان يقول كلمته فيها كل عام فتتغير من سنة إلى سنة . وهذا حال الاعتمادات السنوية لنفقات البحرية والجيش والسلاح الجوى ووزارة الدفاع ووزارة التموين ومصالح الجمارك والضرائب وغيرها من الوزارات المختلفة .

وفى شأن ما نحن بصدده تقوم وزارة المالية الانجليزية فى كل عام بارسال كتاب دورى إلى رؤساء الجهات الحكومية المختلفة وتطلب إليهم اعداد تقديراتهم على أن يراعوا فى ذلك غاية الاقتصاد فى تقديراتهم للمصروفات ، استجابة لما تقضى به حالة الإيرادات العامة ، وعلى ألا يتخذوا من تقديرات العام السابق أساسا لتقديراتهم الجديدة ، وذلك لكى تأتى تقديراتهم للعام الجديد أكثر مطابقة للواقع . وفى هذا الصدد ترفق وزارة المالية بذلك الكتاب الدورى كشوفا مطبوعة — تتضمن بنود وتقديرات وأرقام العام السابق — لتملأها كل جهة ثم تعيدها إلى وزارة المالية مرفقة بمذكرة ايضاحية . وفى وزارة المالية يتولى مراجعة هذه الكشوف موظف مختص هو Estimatis Clerk ثم يعتمدها السكرتير المالى . وإذا اختلفت وزارة المالية هناك مع الجهات المختصة حول هذه التقديرات — وكثيرا ما يحدث ذلك — فان القول الفصل تكون لوزارة المالية بوصفها الوزارة المسئولة عملا عن اعداد الميزانية . وفى

كل عام (فى منتصف شهر ابريل تقريبا) تكون جميع العمليات المالية المتصلة بالعام السابق قد صفيت كما وضحت المعالم الرئيسية الخاصة بالعام المالى الجديد ، وهى المعالم التى يحددها خطاب الميزانية — (هناك) Budget Speech الذى يلقى فى البرلمان . وفى هذا الخطاب يستعرض وزير المالية الحالة الاقتصادية فى السنة المالية المنصرمة والمصروفات والإيرادات للعام الجديد بصفة عامة ثم يشير إلى مركز الدين العام ، ويبين سياسته فى شأن الموارد اللازمة لسد نفقات العام المالى الجديد (١) .

فى فرنسا :

وعلى الرغم من أن وزير المالية فى فرنسا لا يتمتع دستوريا بمكانة تظهره على زملائه الوزراء مما يكون له صداه فى شأن تحضير الميزانية ، فان الاعتبارات العملية الآنفة الذكر أدت هناك إلى تميزه بسلطات واقعية فى هذا الصدد جعلت منه بحق « وزيرا لتوازن الميزانية » .... فهناك يقوم كل وزير — بمعاونة إدارة خاصة بالميزانية فى وزارته — باعداد مشروع ميزانية مصروفاتها ، ثم يرسل بالمشروع إلى وزير المالية ، الذى يجمع اقتراحات الوزارات المختلفة فى هذا الشأن ، ويعد مشروع ميزانية الايرادات ، وهو ينفرد هناك باعداد هذا المشروع الأخير . وإذا كان وزير المالية الفرنسى لا يملك دستوريا اكراه زملائه الوزراء على تخفيض تقديراتهم ، الا أنه يستطيع دائما أن يلح عليهم فى ذلك ، بل أنه يستطيع أن يقرن الحاحه هذا بالتهديد بتقديم استقالة مسببة حتى يطرح بذلك الخلاف على الرأى العام . والواقع أن مدى قدرة وزير المالية هناك على التأثير على زملائه فى هذا الصدد يتوقف إلى حد كبير على مدى قدرته الشخصية على فرض إرادته عليهم .

---

(١) راجع فى ذلك : الرقابة المالية فى بريطانيا — فرج جبران — القاهرة ١٩٥١ — ص ٩ و ١٠ و ١١ و ١٢ و ١٩ .

يؤيد ذلك ما يسلكه بعض وزراء المالية هناك فى هذا الشأن . لقد جاء فى المنشور الذى وجهه وزير المالية الفرنسية بشأن اعداد ميزانية سنة ١٩٢٦ إلى زملائه الوزراء يطلب إليهم فيه أن يوفوه بمقترحاتهم ، أنه ينبه بالحاح إلى الواجب الذى يقع على عاتقهم والذى ينحصر فى أن يلتزموا فى تقديراتهم للمصروفات غاية الاقتصاد ، وأن يضغطوها غاية الضغط ، وأن يصدروا تعليمات بذلك إلى المصالح التابعة لهم على أن يراقبوا ملاحظتها بأنفسهم . كما ينبههم فى المنشور إلى أنهم لن يجابوا إلى اقتراحات لا تثبت أن جهدا جدياً قد بذل لتحقيق الاقتصاد (١) .

وتستطيع أن تلمس مدى نفوذ وزير المالية هناك فى شأن اعداد الميزانية ومدى تسلطه على تحضيرها لو أنك علمت أن ذلك المنشور الدورى لايوجه إلى الوزراء فحسب وانما يوجه كذلك إلى رئيس الوزراء ليلتزم ما يأتى به فيما يتعلق باختصاصه .

فاذا ما انتهى وزير المالية هناك من مهمته كوزير لتوازن الميزانية بأن جمع ووفق ونسق بين المصروفات المختلفة من ناحية ، ووازن بين مجموعها ومجموع الايرادات من ناحية أخرى فى جهاز واحد هو مشروع ميزانية

---

1) «.....Je tiens à insister sur le devoir qui s'impose à chacun de nous —moi le premier —d'apporter dans ses prévisions le plus rigoureux esprit d'économie et de réaliser les plus sevères compressions de dépenses. Je suis convaincu que dans l'élaboration de vos propositions budgetaires vous ne manquerez pas de donner à vos services des instructions très fermes en ce sens et que vous voudrez bien veiller personnellement à leur rigoureuse observation. Je vous prierai d'ailleurs de joindre à votre envoi un exposé des compressions que vous serez parvenu à réaliser. Il me serait d'ailleurs impossible, je dois vous en avertir, d'accéder à des propositions qui ne témoigneraient pas d'un réel effort d'économie ».

من نص المنشور المشار إليه مذكور فى كتاب

Traité élémentaire de science et de legislations financières. Loferrière et Waline Paris 1952, p. 101.

الدولة ، وضع بيانا بخطوطه الرئيسية وخصائصه وأهدافه — هو المذكرة التفسيرية لمشروع قانون الميزانية .

غير أنه مهما يكن من أمر الصدارة التى لوزير المالية فى هذا الصدد فان القول الفصل فى شأن اعداد مشروع الميزانية هو لمجلس الوزراء بوصفه المهيمن على السلطة التنفيذية هناك .

فى مصر :

والحال فى مصر هو نفس الحال فى فرنسا ، فان الاعتبارات العملية المشار إليها آنفا تؤدى بوزير المالية والاقتصاد فى مصر بصدد تحضير الميزانية إلى مركز ممتاز يظهره على زملائه ، وهو مركز كما أشرنا من قبل لايتلقاه من الدستور ، وانما من الواقع الذى جعل منه وزيرا لتوازن الميزانية ، فسوده بشأن تحضيرها على زملائه الوزراء .

ولذلك فان تحضير مشروع الميزانية يبدأ فى مصر من وزير المالية والاقتصاد بمنشور يبعث به إلى الوزارات المختلفة يضمنه تعليمات يوجب عليها مراعاتها فى تحضير الميزانية . فلو أنك علمت على سبيل المثال أن منشورا سنويا من هذه المنشورات هو المنشور رقم ١ لسنة ١٩٥٣ (عن تقديرات الميزانية للسنة المالية ١٩٥٣ — ١٩٥٤) قد تضمن ما يأتى لاستطعت أن تلمس ما لوزير المالية والاقتصاد فى مصر من صدارة على زملائه فى شأن تمصير الميزانية . لقد جاء فى هذا المنشور الموجه إلى الوزارات المختلفة : « ... لا تزال الحاجة تقتضينا ... مراعاة الاقتصاد إلى أبعد الحدود وضغط المصروفات حيثما وجد إلى ذلك سبيل . ولسنا أحوج إلى الاقتصاد وضغط المصروفات منا الآن بعد أن أخذت الايرادات فى الانكماش نتيجة للحالة الاقتصادية العالمية وحالة الركود التى كان لابد وأن تقبل فى أعقاب الرواج الاصطناعى الذى ساد مصر فى الأعوام القليلة الماضية ، وبعد أن أدت

السياسة التى كانت متبعة فى الماضى إلى نفاذ المال الاحتياطى وهو المال الذى لم يكن ينبغى اللجوء إليه أصلا فى مواجهة أعباء مستديمة . وعلى هذا يتعين أن يكون الضغط والاقتصاد الأساس الذى تنبنى عليه تقديرات الوزارات والمصالح لمصروفاتها فى السنة المالية المقبلة ... ويتعين على الوزارات والمصالح أن تمتنع عن التقدم بأى اقتراح يرمى إلى انشاء أو رفع وظائف أصلا ، بل ينبغى الغاء كل ما يمكن الغاؤه من الوظائف الحالية .. وفيما يختص باعتمادات الباب الثانى فانه — على الرغم من الخفض الذى أجرى فيها فى ميزانية السنة الحالية — ينبغى أن يتناولها خفض آخر شديد وبخاصة ...

« هذا ولكى يتسنى اقرار الميزانية قبل بدء السنة المالية يتعين ارسال التقديرات قبل .... ورجاؤنا المحافظة على هذه المواعيد بكل دقة حتى يتسنى لوزارة المالية والاقتصاد أن تناقش الوزارات والمصالح فيما ترى لزوم مناقشتها فيه من مقترحاتها والا فلن تجد المالية معدى عن صرف النظر عن هذه المناقشة أصلا » .

« وكذلك نرجو أن تكون التقديرات شاملة لجميع الاعتمادات اللازمة من بادىء الأمر فلا تتقدم الوزارات والمصالح بمشروعات مبتسرة غير مستكملة لجميع العناصر والمقترحات ، ثم تأتى بعد ذلك فتمطر وزارة المالية والاقتصاد بوابل من الاقتراحات الاضافية المتلاحقة وهو ما لاينبغى أن يقع اطلاقا وإذا وقع فلن يلقى أى استعداد للنظر فيه » .

ومع هذه التعليمات الموضوعة للسير بمقتضاها فى إعداد مشروع للميزانية المقبلة » .

وليس من شك فى أن الوزير الذى يوجه إلى زملائه مثل هذا المنشور متضمنا تلك التوجيهات التى يصيغها أحيانا بصيغة الأمر والنهى — فى شأن

تحضير مشروع الميزانية — يعتبر بحق وزيرا للميزانية ، أو على الأقل وزيرا لتوازن الميزانية .

ثم لو علمت أن المنشور المشار إليه يتضمن شأن غيره من المنشورات السنوية : « والمرجو أن يشترك حضرة السكرتير المالى مع الوزارة فى بحث الاقتراحات التى تقدم بها فى هذا المشروع كما أشير إلى ذلك فى كتاب المالية الدورى رقم ف ٢٣٤ — ١ /٥٤ بتاريخ ٢٨ نوفمبر١٩٢٧ ، وأن يكون هذا الاشتراك فعليا بحيث لا تضطر وزارة المالية والاقتصاد إلى طلب البيانات والاقتراحات والى مناقشة المسائل من جديد » ، وأن السكرتير المالى فى كل وزارة ان هو الا موظف تابع لوزارة المالية يندب للعمل فى وزارة أخرى ، لأيقنت أن لوزير المالية سيطرة فعلية على تحضير مشروع ميزانية الدولة .

وأثر وصول منشور وزير المالية هذا تقوم كل وزارة بتحضير تقديرات ايراداتها ومصروفاتها للسنة المالية المقبلة ملتزمة فى ذلك التعليمات الواردة من وزير المالية والاقتصاد بمنشوره السالف الذكر تحت عنوان : « التعليمات الواجب مراعاتها فى تحضير التقديرات » ، ونذكر من قبيل الايضاح ما يأتى مما جاء فى منشور سنة ١٩٥٣ :

أولا — الايرادات :

تقدير الايرادات — يوضع تقدير ايرادات الضرائب العقارية على أساس المستحق تحصيله فى السنة المالية ١٩٥٣ — ١٩٥٤ بمقتضى القوانين المعمول بها .

ويتبع النظام ذاته فيما يختص بالايجارات والايرادات الناتجة عن اتفاقات ، أى أن تقديرها يوضع على أساس المستحق تحصيله بموجب عقود الايجارات والاتفاقات .

أما سائر الايرادات فيوضع تقديرها على أساس المنظور تحصيله فى السنة المالية ١٩٥٢ ــ ١٩٥٣ ، مع مراعاة العوامل التى تدعو إلى تعديل هذا التقدير وبيان هذه العوامل وأثرها بالتفصيل .

المذكرة الايضاحية ــ ترفق بالتقديرات مذكرة ايضاحية تستعرض فيها حالة التحصيل فى السنة المالية ١٩٥٢ ــ ١٩٥٣ والعوامل المختلفة التى أثرت أو ستؤثر فيها سواء أكانت نتيجة هذا التأثير زيادة المنظور تحصيله على تقديرات الميزانية أم نقصه عنها .

ويرفق أيضا بتلك التقديرات كشف بالمحصل فى الثلاث السنوات الأخيرة للرجوع إليه عند الاقتضاء .

ثانيا ــ المصروفات :

فروق الماهيات ــ يقدر الاعتماد اللازم لفرق الماهيات على أساس الفرق بين مجموع الربط بواقع المتوسط حسب الميزانية وبين مجموع الماهيات الفعلية للوظائف المشغولة مضافا إليها جملة المتوسطات للوظائف الخالية مع مراعاة العلاوات المستحقة وماهيات ما قد يكون متبقيا ممن سبق تعيينهم على الوفورات ، وينبغى أن تتضمن المذكرة الايضاحية المرفقة بالمشروع بيانا عن كل ذلك للوظائف الدائمة والمؤقتة والخارجة عن هيئة العمال كل منها على حدة حسب النظام التالى :

شكل الميزانية : ــ تستمر الوزارات والمصالح فى تقديم تقديراتها وفقا للتقسيم الحالى . هذا مع لفت النظر إلى أن التقديرات الخاصة بالأعمال الجديدة ينبغى أن تقدم على النحو التالى مع مراعاة تقسيم هذه الأعمال إلى فئات كما هى مقسمة فى الميزانية الحالية .

الاعتماد المفتوح في ميزانية سنة ١٩٥٢ (٧)	المبلغ اللازم لتتميم الأعمال (٦)	الاعتماد المطلوب في ميزانية سنة ١٩٥٣ (٥)	المنظور صرفه لغاية ٣٠ يونيه سنة ١٩٥٣ (٤)	التقدير النهائى لتكاليف الأعمال (٣)	التقدير الأول لتكاليف الأعمال (٢)	بيان الأعمال (١)

وتمكينا لوزارة المالية فى شأن تحضير تقديرات مشروع الميزانية يشارك السكرتير المالى لدى كل وزارة هذه الوزارة مشاركة فعلية بحث الاقتراحات التى تتقدم بها .

والسكرتير المالى هو ممثل لوزارة المالية لدى الوزارة التى يعمل فيها . على أنه يختص فيما نحن بصدده بالذات بالاشتراك اشتراكا فعليا فى فحص اقتراحات ميزانية الوزارة التى يعمل بها بفروعها قبل ارسالها لوزارة المالية مشفوعة بتعليقاته عليها .

هذا ولكى يتسنى اقرار الميزانية قبل ابتداء السنة المالية يتعين ارسال التقديرات إلى وزارة المالية قبل أول مارس بالنسبة للايرادات وقبل ١٥ مارس بالنسبة للمصروفات (المنشور المشار إليه آنفا) . واقتراحات المصروفات التى يتأخر ورودها لا يلتفت إليها . ولوزارة المالية والاقتصاد آن تضع ميزانية الوزارة أو المصلحة التى لا ترسل تقديرات مصروفاتها

فى التاريخ المذكور على أساس ميزانيتها للسنة الجارية مع مراعاة التعديلات التى تكون قد أدخلت عليها فى خلال السنة (١) .

وبعد أن تنظر وزارة المالية والاقتصاد فى التقديرات التى وردت إليها من الوزارات المختلفة تجمعها فى مشروع واحد يشمل جميع تقديرات ايرادات ومصروفات السنة المقبلة ، ثم يتقدم به وزير المالية إلى مجلس الوزراء بعد أن يكون قد أضفى عليه سياسته كوزير لتوازن الميزانية كما أشرنا . وهو يودع هذه السياسة بيانا (٢) يرفقه بالمشروع الذى يتقدم به إلى مجلس الوزراء ليبدى فيه كلمته النهائية بوصفه فى دستور سنة ١٩٥٦ المهيمن على السياسة العامة للحكومة فى جميع النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية والإدارية .

وبيان وزير المالية والاقتصاد فى هذا الشأن هو بمثابة مذكرة ايضاحية لمشروع الميزانية ، إذ يعرض فيه الوزير الخطوط الرئيسية الكبرى للمشروع ، ثم لحالة البلاد الاقتصادية مع بيانات متصلة بها ، مبرزا جهود الحكومة وسياستها فى هذا الشأن ، على النحو الذى سنفصله فيما بعد .

هذا وقد تضمن دستور سنة ١٩٥٦ نصا فيما نحن بصدده ، يقضى بأن « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة .... » (م ١٠٠) . وتطبيقا لهذا النص بات من المرتقب صدور قانون ينظم الاجراءات الواجبة الاتباع فى شأن تحضير السلطة التنفيذية لمشروع الميزانية ، وطريقة عرضها على مجلس الأمة .

فى الولايات المتحدة:

ثم أن هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية أمر يدخل فى اختصاص هذه السلطة الطبيعى بوصف الميزانية عملا إداريا من حيث الجوهر ، إلى حد

---

(١) قرار مجلس الوزراء بتاريخ أول يوليو ١٩٣١ .

(٢) راجع بيان وزير المالية والاقتصاد عن مشروع ميزانية الدولة لسنة ١٩٥٦ — ١٩٥٧ .

أن البلاد التى تأخذ بنظام فصل السلطات فصلا مطلقا تخرج على مبدأ الفصل هذا فى شأن قانون الميزانية جاعلة التحضير شأنا من شئون الحكومة . ففى الولايات المتحدة الأمريكية صدر فى ١٠ يونيو سنة ١٩٢١ قانون (١) جعل تحضير الميزانية من أعمال السلطة التنفيذية . ولقد كان الكونجرس (السلطة التشريعية) ينفرد من قبل بسن قانون الميزانية فى مراحله المختلفة ، بما فى ذلك مرحلة التحضير ، تطبيقا لمبدأ انفراده بالوظيفة التشريعية ، وعلى أساس أن الميزانية تشريع كسائر التشريعات لا يتميز عنها فى شيء .

ففى شأن تفصيلات تقديرات الايرادات العامة للميزانية تقوم وزارة المالية هناك Treasury Department باعدادها ، وهى وزارة Department من وزارات الاتحاد يتولاها عضو بارز من أعضاء وزارة الرئيس . هذا إلى جانب مايؤديه مكتب الميزانية The bureau of the Budget التابع للمكتب التنفيذى للرئيس Executive Office فى هذا الشأن .

أما فى شأن التقديرات الخاصة بالايرادات التى تباشر الوزرات المختلفة Department تحصيلها كل على حدة فتتولاها هذه الوزارات كل فيما يعنيها سنويا . وهى إذ تعد هذه التقديرات تطلب فى نفس الوقت ما يقتضيه تحصيلها فى المستقبل من اجازات appropriations . ويقوم مكتب الميزانية The bureau of the Budget بتجميع هذه التقديرات ، ذلك المكتب الذى يقوم بمراجعتها ان اقتضى الحال ، قبل تقديمها إلى الرئيس .

أما تقديرات المصروفات فان مكتب الميزانية هذا هو الذى يقوم باعدادها على أساس طلبات الوزارات والادارات Departments Agencies فى هذا الشأن والنفقات الفعلية السابقة ، على أن يكون للرئيس بداهة الكلمة الأخيرة فى هذا الشأن . بل أن نشاط مكتب الميزانية يستند كله إلى قرارات

---

(١) Budget and accounting acte

الرئيس بصدد الميزانية ولا يتأتى له الخروج عليها ، ذلك بأن هذا المكتب — كما أشرنا — هو هيئة Staff agency تتبع المكتب التنفيذى executive office للرئيس ذلك المكتب الذى يمثله الرئيس بنفسه فى مجلس وزرائه cabinet .

وكثيرا ما يحدث أن تحتج وزارة أو إدارة أو أكثر على ما يجريه مكتب الميزانية من ضغط فى تقديراتها الخاصة بالمصروفات فيستمع المكتب إلى ما تبديه من وجهة نظر فى هذا الصدد . هذا فضلا عن أن مناقشة السياسة العامة للميزانية فى مجلس وزراء الرئيس (اجتماعات الرئيس مع وزرائه) secretaries of the cabinet departments تتيح لهؤلاء الوزراء فرصة المطالبة بزيادة اعتمادات وزاراتهم .

وجملة القول فان مكتب الميزانية هو هناك الهيئة الدائمة التى تعد تقديرات الميزانية التى يقدمها الرئيس للكونجرس الأمريكى ، وذلك بوصف هذا المكتب قسما من أقسام المكتب التنفيذى للرئيس ، وبوصف الرئيس صاحب السلطة التنفيذية هناك .

ولذلك فان مكتب الميزانية هذا هو الذى يضع فى النهاية مشروع الميزانية الذى يقدمه الرئيس للكونجرس فى كل عام .

المبحث الثانى
فى
سلطة المجالس النيابية فى شأن تحضير الميزانية

ويتصل بمدى هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية أمران هما مدى ما للمجالس التشريعية من اختصاص بصدد تحضير الميزنية من ناحية ، ومدى حقها فى الاقتراح فى شأن المصروفات من ناحية أخرى .

أ – اشتراك المجالس التشريعية فى عمل التحضير

فى انجلترا :

ان البرلمان الانجليزى – إذ يسلم بأن التحضير عمل من أعمال الحكومة وأن المسائل المالية تتصل اتصالا وثيقا بالثقة بها (١) ، يقيد بذاته (٢) إلى أبعد الحدود تدخله فى هذا التحضير ، مكتفيا برقابته لتنفيذ الميزانية ، ولذلك فان مناقشة القوانين المالية ليس من شأنها هناك أن تطرح اقتراحاتها على لجنة دائمة خاصة بها ، وانما مجلس العموم بكامل هيئة هو الذى يفحص الميزانية وهو يطلق عليه هناك Committee of the Whole House, إذ يناقش الاعتمادات

(١) فاذا خذلت الحكومة أمام مجلس العموم بشأن مشروع قانون مالى وجب عليها أن تستقيل . هذا إلى جانب أن أغلبية مجلس العموم تنتمى – من حيث المبدأ – إلى الحزب الذى تنتمى إليه الحكومة فان هذه الأغلبية تتجنب دائما أن تثير أزمة وزارية بسبب مسائل الادارة العامة أو الادارة المالية بالذات . ذلك بأن استقالة الوزراء تؤدى إلى حل مجلس العموم وهو ما لا ترغبه هذه الأغلبية .

(٢) the standing order No. 66, 67.

(المصروفات) Committee of Supply واسمه Commitee of Way's and Means عندما يفحص الايرادات . ولا يرأس الجلسةإذ يجتمع بوصفه لجنة على هذا النحو رئيس المجلس الأصلى the speaker وانما يرأسها chairman فنى يعين لهذا الغرض بالذات .

فى الولايات المتحدة :

وفى الولايات المتحدة يشترك الكونجرس بمجلسيه فى تحضير الميزانية إلى حد كبير ، عن طريق لجانه المالية التى تتولى دراسة مقترحات الحكومة لعرضها على المجلس . وعلى الرغم من أن هذه اللجان المالية تلعب دورا يعتد به فى شأن تحضير الميزانية هناك الا أن الكونجرس بمجلسيه على السواء إذ يشارك الحكومة مرحلة اعداد الميزانية لا يذهب فى الواقع إلى حد المساس بالخطوط الرئيسية لكيان مشروع الميزانية الذى تتقدم به الحكومة على أساس أن هذا الكيان يعتبر عملا من أعمال الإدارة المالية العامة .

فى فرنسا :

وفى فرنسا تؤدى لجان البرلمان المالية حالا (فى ظل دستور الجمهورية الرابعة دستور ١٩٤٦) دورا محمودا فى شأن التحضير ، فهى تقف عند حد معاونة الحكومة فى مهمتها التحضيرية ، فلا تذهب إلى محاولة احراجها عند مناقشة مشروعها فى جلسة المجلس مجتمعا بكامل هيئته ، وذلك على عكس ما كان متبعا فى ظل الجمهورية الثالثة فقد كانت مثل هذه اللجان المالية البرلمانية ترى أن لها الحق فى أن تتناول مشروع الحكومة بالتعديل والتبديل ، إلى حد جاز معه وصفها بأنها لجان الاخلال بتوازن الميزانية .

« Commissions de désorganisation et de déséquilibre budgetaires »

(ب) تقييد حق الاقتراح البرلمانى فى شأن المصروفات

فى انجلترا :

لقد قيد مجلس العموم الانجليزى بمحض إرادته عن طريق لائحته الداخلية حق الاقتراح الفردى فى شأن الميزانية ، وذلك باستبعاد الاقتراحات الفردية الهدامة لكيان الميزانية الذى تخطه السلطة التنفيذية .

فبطائفة من القرارات Standing orders يرجع أقدمها إلى سنة ١٧٠٧ استقر مبدأ هناك من مقتضاه أن اختصاصات مجلس العموم فى شأن المسائل المالية بالذات يباشرها المجلس بكامل هيئته ، فلا يباشرها عضو بمفرده أو مجموعة أو قسم أو كتلة من أعضائه . وقد قصد بذلك مجلس العموم أن يحفظ للسلطة التنفيذية حق الاقتراح فى شأن الميزانية مقيدا لسلطاته بارادته فى هذا الصدد .

على أن هذا التقييد الذاتى لسلطات المجلس فى هذا الصدد لا يعوق هناك فى شىء ديمقراطية الجهاز الحكومى ، ذلك بأن الحكومة هناك لاتتردد البتة فى الانسحاب من الحكم إذا ما شب الخلاف بينها وبين المجلس حول مصروفات الميزانية ، غير أن المجلس يتجنب عادة اثارة أزمة وزارية لاعتبارات متصلة بالادارة المالية ، وذلك بأن اسقاط الوزارة يؤدى على وجه عام إلى حل المجلس ثم إلى انتخابات عامة جديدة ، وهو ما لا ترغبه بداهة أغلبية المجلس التى تنتمى من حيث المبدأ إلى الحزب الذى تنتمى إليه الحكومة .

فى فرنسا :

أما فى فرنسا فقد كان البرلمان يتمسك إلى نهاية الجمهورية الثالثة بحقه فى اعتماد المصروفات كما طلبتها الحكومة أو فى تعديلها بالنقص أو الزيادة

أو حتى رفض مشروع الميزانية فى مجموعه . وإذا كان البرلمان هناك لم يستعمل قط حقه فى الرفض لما لمزاولته من أثر بالغ الخطورة على سير الجهاز الحكومى ومن ثم على الحياة العامة بأسرها ، الا أنه قد باشر حقه فى التعديل على نطاق واسع ، فكثيرا ما ذهب فى هذا الشأن إلى حد تغيير معالم مشروع الميزانية الحكومى ، كما أدى به التغيير فى تقديرات المصروفات بالزيادة فى كثير من الأحيان إلى الاخلال بتوازن الميزانية .

وهكذا اتضح أن المجالس النيابية الفرنسية هى التى تميل فعلا إلى الاسراف مهددة باقتراحاتها فى هذا الشأن كيان المالية العامة ، بعد أن ظل الاعتقاد سائدا هناك طوال النصف الأول من القرن التاسع عشر بأن الملك ووزراءه هم الذين يسرفون ، وأن السبيل إلى تقييد اسرافهم هذا هو فى عرض مشروعهم للمصروفات على ممثلى البرجوازية المدبرة (أى على البرلمان) .

وتسجيلا لهذا الاعتقاد ، فى عهد الجمهورية الثالثة ، كان حق الاقتراح فيما نحن بصدده مكفولا لكل عضو من أعضاء البرلمان بحكم الدستور ذاته . وهو أمر كان من مؤداه استحالة تقييد هذا الحق بتشريع عادى ، يعتبر صدوره مخالفا للدستور .

واصلاحا لذلك الوضع قضى دستور الجمهورية الرابعة (الحالى م ١٧) بأن للنواب فى الجمعية الوطنية حق الاقتراح فى شأن المصروفات ، ومع ذلك فلا يجوز تقديم أى اقتراح يؤدى إلى زيادة المصروفات الواردة بالميزانية ، أو إلى انشاء مصروفات جديدة ، أثناء مناقشة الميزانية أو الاعتمادات الوقتية والاضافية (١) .

---

1) « Les députés à l'Assemblée Nationale possédent l'initiative des dépenses ».

«Toutefois aucune proposition tendant à augmenter les dépenses prévues ou à créer des dépenses nouvelles ne pourra être presentée lors de la discussion du budget, des crédits provisionnels et supplémentaires ».

لقد قصد بذلك عدم حرمان النواب من حق اقتراح القوانين التى تؤدى إلى الاتفاق ، على ألا يكون لهم أن يقترحوا أية زيادة فى الاعتمادات أثناء المناقشات المتعلقة بالميزانية مما يؤدى عملا إلى جعل الاعتمادات التى تتقدم بها الحكومة حد أقصى ليس للمجالس أن تتعداه ، وهو أمر من مقتضاه الحتمى أن تعود هذه المجالس إلى دورها التقليدى ألا وهو الحد من اسراف الحكومة فى طلب اعتمادات الصرف .

وهكذا أصبح أى اقتراح بالتعديل من جانب أحد أعضاء المجلس فى مشروع الميزانية من شأنه زيادة النفقات ، يعد غير دستورى ، ويستطيع وزير المالية أن يعترض عليه بوصفه مخالفا للدستور ، فيلتزم رئيس المجلس التزاما قانونيا بعدم الموافقة على عرض المقترح على المناقشة .

فى مصر :

وفى مصر ظل دستور سنة ١٩٢٣ الملغى كان البرلمان يشارك الحكومة تحضير الميزانية إلى حد يعتد به عن طريق لجانة الفنية (لجنة المالية) ، فكثيرا ما كانت الميزانية تخرج من البرلمان مغايرة للمشروع الأصلى الذى تقدمت به الحكومة .

ولقد كان مشروع الميزانية الحكومى يحال — شأنه فى ذلك شأن مشروعات القوانين — على اللجنة المختصة (لجنة المالية) فى كل من مجلسى النواب والشيوخ لدراستها . وكان لكل عضو من أعضاء البرلمان حق الاقتراح فيما نحن بصدده . ولم يتردد هؤلاء فى استعمال حقهم هذا أثناء نظر الميزانية لاقتراح ما يعن لهم من التعديلات فى مشروع الحكومة بالحذف أو الانقاص أو الزيادة ، بل ان مجلس النواب كان كثيرا ما يعتمد ما يتقدم به الأعضاء من تعديلات فى الجلسة أثناء نظر الميزانية دون احالته على لجنة المالية .

ولقد كانت مسألة تقييد سلطة البرلمان المصرى بالنسبة للمسائل المالية قد أثيرت منذ البداية بمناسبة وضع دستور سنة ١٩٢٣ فى مناقشات لجنة الثلاثين ، رأت لجنة المبادىء العامة (وهى لجنة فرعية من لجنة الثلاثين) أنه ليس ثمة ما يدعو إلى تقييد سلطة البرلمان فيما نحن بصدده ، فقد تضمن تقريرها بهذا الشأن : « وقد اقترح فى أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لاينفذ قرار البرلمان فى هذا الشأن الا بموافقة الحكومة ، لكن الهيئة لم تر محلا لهذا التحديد فى سلطة البرلمان الذى يمثل دافعى الضرائب على اختلاف درجاتهم معتبرة أن البلاد فى حاجة إلى أعمال الاصلاح والتجديد وأن منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو ايقاف نفاذ ما يقرره منها على موافقة الحكومة يؤدى إلى تعطيل الأعمال التى يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذى يلزم لها » . ذلك بينما قررت اللجنة العامة (لجنة الثلاثين مكتملة) قصر حق اقتراح الضرائب على الحكومة وحدها ، فجاء فى المادة ٢٦ من مشروع الدستور الذى وضعته اللجنة : « لكل من ركنى السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك » . ثم عدل هذا النص فى المشروع النهائى فى المادة ٢٨ من دستور سنة ١٩٢٣ : « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب » .

ويقول الاستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم تعليقا على ذلك : إنه « لا أهمية فى الواقع لتقييد حق أعضاء البرلمان فى اقتراح الضرائب بل المهم هو تقييد حقهم فى اقتراح المصروفات وزيادتها ، فهذا هو الداء الدوى للنظام النيابى . والغريب أن لجنة الثلاثين أغفلت تماما هذه النقطة ولم تنظر إلا

إلى مسألة الضرائب وزيادتها وهو قلب للموضوع ، وقصور عن فهم موضع الخطر » (١) .

ولقد تنبه دستور سنة ١٩٣٠ المصرى إلى هذا الوضع ، فقضى فى مادته ٢٨ بقصر حق اقتراح القوانين المالية عامة على الحكومة دون البرلمان « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » . وجاء فى المذكرة الايضاحية لهذا الدستور تبريرا لذلك : « والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوربا أن تداخل المجالس النيابية فى اقتراح القوانين المالية ، ضرائب أو اعتمادات ان زيادة أو نقصا ، لم يكن محمود العاقبة ، بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيرا من اللوائح الداخلية إلى احاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل — والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها — أم الدساتير — على أن اقتراح القوانين المالية للملك ، لذلك كله . ونظرا لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها إلى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ، ولما جرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ، ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجعله شاملا لكل القوانين المالية لا انشاء الضرائب أو زيادتها فقط ، وأن يسوى بين المجلسين فى الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شىء من ذلك . ولرأى آخر الأمر لها فيما تقترحه السلطة التنفيذية وهى من جانبها لايسعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة » .

أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد فصل فى هذا الشأن بشكل قاطع لصالح السلطة التنفيذية ، على أساس أن تحضير الميزانية هو بطبيعته من عمل الحكومة ، وأن الميزانية بأسرها عمل إدارى بجوهرها . لقد جاء فى مادته ١٠١ أنه « يجب

---

(١) راجع فى ذلك كله بشأن (دستور ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ المصريين) ، القانون الدستورى) وحيد رافت ووايت ابراهيم ص ٤٠٥ وما بعدها طبعة ١٩٣٧ .

عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقر الميزانية باباً باباً . ولا يجوز لمجلس الأمة اجراء أى تعديل فى المشروع الا بموافقة الحكومة » . وهكذا أضحت هيمنة السلطة التنفيذية على تحضير الميزانية مطلقة . كما أضحت هذه السلطة الجهة التى تبدو المختصة أولا وآخرا فى شأن اعداد ميزانية الدولة ، إذ قيد الدستور حق مجلس الأمة فى هذا الشأن فلم يجز له اجراء أى تعديل فى مشروع الحكومة الا بموافقتها . أى أن تحضير الميزانية يبدأ من الحكومة والتعديل فيه يرتد إليها . وذلك بوصف تحضير الميزانية عملا من أعمال الإدارة المالية الصرفة .

وجملة القول فان صفة ميزانية الدولة كعمل إدارى تظهر شيئا فشيئا فى شتى الدول على صفتها كتشريع ، وذلك على أساس أنها وسيلة إلى تحقيق سياسة الحكومة فى شتى الميادين الاجتماعية والاقتصادية ، تلك السياسة التى ينبغى أن يترك للحكومة أمر اعداد ميزانيتها فى جو هادىء بعيد عن ضجات البرلمان وخلافاته الحزبية وآراء أعضائه التى كثيرا ما تنقصها الحكمة ويعوزها التروى والوقوف على بواطن الأمور ودقائقها .

المبحث الثالث
فى
موعد تحضير الميزانية

هذا وينبغى أن يعد مشروع الميزانية العامة للدولة فى وقت مناسب يدع للمجالس النيابية المختصة باعتماده فسحة من الزمن تكفى لمناقشة مشروع الحكومة واقراره فى تاريخ سابق على بدء فترة العمل به . وفترة العمل بالميزانية فى فرنسا حالا هى السنة المدنية (السنة الشمسية من أول يناير إلى آخر ديسمبر) فالسنة المالية هناك تطابق السنة المدنية ، بينما يعتبر أول ابريل بدء السنة المالية فى انجلترا ، وأول يوليو بدء السنة المالية بالولايات المتحدة الأمريكية .

وفى هذا الصدد قضى دستور سنة ١٩٢٣ المصرى الملغى فى مادته ١٣٨ بأن « الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون » . وفى نفس المعنى جاء فى دستور سنة ١٩٥٦ (الحالى) بمادته ١٠٠ « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة . كما يحدد السنة المالية » . و مادته ١٠١ أنه « يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لبحثه واعتماده .. » . وكانت اللائحة الداخلية لمجلس النواب فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ (الصادرة فى نوفمبر ١٩٤١) تقضى بأن تقدم لجنة المالية أول تقريرها عن مشروع الميزانية فى مدة لا تتجاوز شهرا من تاريخ احالته عليها بحيث تفرغ من تقديم سائر تقاريرها عنه فى مدة لاتتجاوز الشهرين (م ١١٩) . الا أن هذا النص لم يلق تطبيقا دقيقا إلى أن انقضى عهد ذلك الدستور .

وتستغرق مدة ميزانية الدولة فى مصر سنة كاملة تبدأ من أول يولية كل سنة وتنتهى فى آخر يونية من السنة التالية لها (بالقانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٥٠ الصادر فى ٢٨/٨/١٩٥٠) . ولذلك فان مشروع الميزانية يشمل جميع الايرادات والمصروفات المقدر تحصيلها وصرفها فى مدى تلك الفترة ، أى فى الفترة ما بين بدء السنة المالية ونهايتها .

والحق أن تحديد تاريخ بدء السنة المالية أمر تقدره كل دولة على ضوء نظمها الإدارية والدستورية ، عدا أنه يؤخذ على تحديد بدء السنة المالية بتاريخ بدء السنة الشمسية فى فرنسا أن الميزانية هناك تحضر وفقا لهذا النظام قبل تنفيذها بأربعة عشر أو خمسة عشر شهرا ، ذلك أنه لما كانت السنة المالية تبتدىء أول يناير فان الميزانية لا يمكن تحضيرها فى ستة أو سبعة الشهور السابقة لها ، أى فى بحر المدة من يونية أو يوليه إلى ديسمبر ، لأنها عادة مدة عطلة برلمانية وإدارية ، لهذا وجب أن تحضر الميزانية قبل هذه المدة ، وهى تحضر فى فرنسا فى الواقع من أكتوبر أو نوفمبر من العام الأسبق لسنة تنفيذها ، فالتنبوء بالايرادات والمصروفات قبل وقوعها بمثل هذه المدة الطويلة يؤدى إلى أخطاء عديدة فى التقدير إذ تحدث فى بحر هذه المدة تغيرات كثيرة لم يحسب حسابها حين وضعت التقديرات ، فتكون النتيجة أن تنقلب الميزانية رأسا على عقب » (١) .

---

(١) تحضير الميزانية المصرية : محمد توفيق يونس — القاهرة ١٩٣٤ ص ١٥ .

المبحث الرابع
فى
شكل مشروع الميزانية

ومشروع الميزانية – كسائر مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة إلى المجالس التشريعية – ينبغى أن يستهل بمذكرة ايضاحية وأن ترفق به الوثائق المؤيدة لتقديراته ، حتى يقف الشعب على حقيقة مالية الدولة من ناحية ، وحتى يقر البرلمان المشروع وهو على بينة من الأمر من ناحية أخرى.

ففى فرنسا :

يستهل مشروع الميزانية بمذكرة ايضاحية exposé des motifs وهى من وضع وزير المالية ، يعرض فيها المشروع على ضوء الأحداث الاقتصادية والمالية والاجتماعية الأخيرة التى أثرت فى عناصره ، محللا اياه ، مع محاولة تبرير أرقامه وخاصة تلك التى تغاير ما يقابلها فى الميزانية السابقة ، وكذلك الاصطلاحات المقترحة كالاصلاحات الضريبية . ثم أن مشروع الميزانية يقدم إلى البرلمان هناك مصحوبا بوثائق مؤيدة documents justificatifs وهى مجموعة من بيانات ومعلومات تقدمها الحكومة تأييدا لمشروعها ، وهى بيانات ومعلومات لايتضمنها قانون الميزانية فلا تعتبر جزءا منه .

وفى انجلترا :

تقدم تقديرات المصروفات إلى البرلمان فى أربعة مجلدات : مجلد خاص بالجيش وآخر بالأسطول وثالث للطيران ومجلد خاص بجميع المصالح المدنية. ويتولى عرض التقديرات الخاصة بالدفاع على مجلس العموم الوزراء

المختصون ، بينما يتولى ذلك السكرتير المالى لوزارة المالية بالنسبة لتقديرات المصالح المدنية . هذا وتتقدم وزارة المالية بالتقديرات النهائية إلى البرلمان مقسمة إلى أقسام أربعة: القسم الأول: required on accounts (مطلوب تحت الحساب) .

ويشمل ما تحتاجه الجهة من مبالغ لا تحتمل التأخير فى اقرارها ، والقسم الثانى Balance to complete خاص بالمبالغ المكملة للاعتمادات ، والثالث خاص بجملة الاعتماد Total Net, Estimate ، ويوضح القسم الرابع التقدير المقابل الخاص بالسنة السابقة Last Year Estimate واستنادا إلى طبيعة هذا التقسيم يصرح البرلمان أولا بالمبالغ الواردة بالقسم الأول Required on account أى المطلوبة تحت الحساب — بقانون يطلق عليه هناك اسم Consolidated Fund Act — وذلك الى أن يتم اصدار القانون النهائى الذى يوضح بنود المصروفات وأرقامها ويبين المال الذى اعتمد لها بالتفصيل (١). ويطلق على هذا القانون هناك اسم Appropriation Act

وإذا انتهى مجلس العموم من مناقشة السياسة المالية العامة — اثر تلاوة خطاب الميزانية Budget Speech المشار إليه آنفا — ثم من مناقشة الاعتمادات ، صدر قانون Finance Act . يشمل الضرائب ويرخص بتحصيل الايرادات ، وقانون Appropriation Act يرخص باستعمال الايرادات على البنود الموضحة بالتقديرات (٢) .

فى مصر :

وفى مصر يصدر وزير المالية والاقتصاد بيانا عن مشروع ميزانية الدولة ، وهو بيان من عمله الشخصى ، يتضمن عرضا عاما لمشروع

---

(١) فرج جبران — المرجع السابق ص ١٦

(٢) فرج جبران — المرجع السابق ص ٢٠

الميزانية ، بمثابة مذكرة ايضاحيـة لمشروع الحكومة . كما يضم طائفة من البيانات والمعلومات المؤيدة للمشروع أو متصلة به ، وهى كلها معلومات يقصد بها الايضاح والبيان . وشأنها شأن العرض العام لمشروع الميزانية السالف الذكر لا ترد فى كيان المشروع ، فلا يتضمنها قانون الميزانية بمعنى أنها ليست جزءا منه . فى العرض العام من البيان يبين وزير المالية السياسة العامة للحكومة فى شأن الميزانية ، ثم يعرض أسسها فى مذكرة موجزة مبينا كيف أنها تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التى ترمى إليها سياسة الحكومة ، فيعرض لسياسة الحكومة الاتفاقية مبررا ما قد يقتضيه المشروع من زيادة المصروفات عن أرقام الميزانية الماضية . ثم يعرض لسياسة الحكومة فى شأن الايرادات موضحا الأسباب التى دعت إلى التعديلات بالنقص أو الزيادة فى تقديرات بعض الموارد عما هى عليه فى العام السابق ان حدث ذلك . ثم يعرض البيان فى هذا العرض العام لتحليل تقديرات مصروفات الميزانية الجديدة على أساس طبيعة المصروفات المختلفة بغض النظر عن الترتيب الذى وردت به فى كيان مشروع الميزانية ذاته ، فيبين جملة ما يقدر صرفه فى مشروع الميزانية على الأمن الخارجى والداخلى (التمثيل الخارجى — الدفاع — الأمن الداخلى — العدل) على حدة ، وجملة ما يقدر صرفه للرخاء العام (من صحى وثقافى واقتصادى) على حدة ثم جملة ما يقدر لمصروفات الدين العام ومعاشات ومكافآت وخفض تكاليف المعيشة وغيرها من مصروفات غير اعتيادية ومنوعة وذلك على حدة . وأخيرا يتضمن العرض العام مذكرة ايضاحية قصيرة عن ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى المختلفة . وإلى جانب هذه المذكرة الايضاحية التى يتضمنها البيان يضم البيان معلومات وبيانات موضحة أو مؤيدة لمشروع الميزانية ، فهى من ناحية تتضمن عرضا سريعا للحالة الاقتصادية العالمية ، ثم عرضا بشىء من التفصيل للحالة الاقتصادية بمصر ، مع ابراز ما حققته الحكومة فى هذا الميدان من جهود وما يتحقق فى هذا الشأن عن طريق الميزانية الجديدة ، مدافعا عن سياسة

الحكومة الاقتصادية وآثار هذه السياسة — هذا فضلا عما يتضمنه البيان من جداول تفيض بيانات تفيد من يريد أن يقف على الأحوال الاقتصادية والمالية العامة للدولة بمناسبة دراسته لمشروع الميزانية ، من ذلك أن البيان يتضمن جدولا عن النقد المتداول خارج البنوك عن عدة سنوات سابقة على مشروع الميزانية ، وجدولا مماثلا عن ودائع البنوك وآخر عن وسائل الدفع ، وجدولا للأرقام القياسية لأسعار الجملة ونفقات المعيشة ، وجدولا مبينا الميزان التجارى لمصر ، وجدولا مبينا للدخل القومى ، إلى غير ذلك من البيانات التى تصور إلى جانب مشروع الميزانية حالة البلاد الاقتصادية والمالية فى السنوات الأخيرة أو فى فترة اعداد مشروع الميزانية . وبيان وزير المالية والاقتصاد هذا بأجزائه المختلفة ليس جزءا من كيان مشروع الميزانية فلا يتضمنه القانون الصادر بها .

أما كيان المشروع الذى يصدر به قانون الميزانية فيصبح ميزانية الدولة للسنة المالية المقبلة فهو مجلد ضخم يطوى ما يقارب الألف صفحة يعرض فى شكل قانون من قوانين الدولة فيصدر به قانون اصطلح على تسميته قانون « بربط ميزانية الدولة للسنة المالية ... » ويتضمن هذا القانون مادتين رئيسيتين : الأولى تقرر ميزانية مصروفات الدولة للسنة المالية المقبلة بمبلغ معين موزع على الأبواب المختلفة المدرجة فى الجدول المرافق للقانون ، والثانية تقرر ميزانية ايرادات الدولة فى السنة المالية المقبلة بمبلغ معين حسب الجدول الخاص بها والمرافق لهذا القانون . ثم يشمل كيان الميزانية على : جدول (حرف أ) خاص بالمصروفات موزعة على أساس الوزارات والمصالح المختلفة ، وعلى أبواب أربعة : باب أول ماهيات وأجر ومرتبات ، باب ثان مصروفات عامة ، باب ثالث أعمال جديدة ، أبواب أخرى . وجدول (حرف ب) بالايرادات على اختلافها من ضريبية وغير ضريبية . أما باقى المجلد فيتضمن تفصيلات عن مفردات الايرادات والمصروفات .

هذا ويلحق بالميزانية العامة للدولة ميزانيات أخرى تصدر بها قوانين على شاكلة قانون ربط ميزانية الدولة : شأن القانون الذى يصدر بربط ميزانية معهد الإدارة العامة ، وذلك الذى يصدر باعتماد ميزانية المعهد القومى للبحوث الجنائية ، وكالذى يصدر بربط ميزانية الإذاعة المصرية ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مشروع الاصلاح الزراعى ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مجمع اللغة العربية ، وكالقانون الذى يصدر بربط ميزانية المجلس الدائم لتنمية الانتاج القومى ، وكالذى يصدر بربط ميزانية مشروعات تنمية الانتاج القومى ، وغير ذلك من الميزانيات الملحقة .

واليك نموذج للجداول المرافقة لقانون الميزانية : (من قانون ربط ميزانية الدولة للسنة المالية ١٩٥٦ — ١٩٥٧) .

جدول حرف (ا)

المصروفات

الجملة لسنة ١٩٠٥	الجملة لسنة ١٩٠٦	أبواب أخرى	أبواب مصروفات المصالح: باب ثالث أعمال جديدة	أبواب مصروفات المصالح: باب ثان مصروفات عامة	أبواب مصروفات المصالح: باب أول ماهيات وأجر ومرتبات		فرع	قسم
جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه			
						وزارة الخارجية		٥
						وزارة المالية والاقتصاد		٦
						الديوان العام	١	
						مصلحة الأموال المقررة	٢	
						مصلحة الضرائب	٣	
						مصلحة الجمارك	٤	
						مصلحة الأملاك الأميرية	٥	
						مصلحة الاحصاء	٦	
						مصلحة سك النقود	٧	
						المطبعة الأميرية	—	
						ديوان الموظفين		٧

جدول حرف (ب)

الايرادات

المتحصلات: سنة ١٩٠١	المتحصلات: سنة ١٩٠٢	المتحصلات: سنة ١٩٠٣	المتحصلات: سنة ١٩٠٤	نقص	زياده	ميزانية سنة ١٩٠٥	ميزانية سنة ١٩٠٦		باب
								الضرائب العقارية	١
								ضرائب الثروة المنقولة والعمل	٢
								... ...	
								... ...	
								ايرادات السكك الحديدية	
								... ...	٣١

وفى تفصيل الايرادات

الايـــــرادات

باب ١ — الضرائب العقارية	ميزانية سنة ١٩٥٦	ميزانية سنة ١٩٥٥	متحصلات	متحصلات
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١ — أموال الأطيان				
٢ — الضريبة الاضافية المفروضة بمقتضى المرسوم بقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الخاص بالاصلاح الزراعى				
٣ — عوائد الأملاك				
ضريبة الدفاع				

مفردات أموال الأطيان وعوائد الأملاك

الأقاليم والمحافظات	ربط ميزانية سنة ١٩٥٦		ربط ميزانية سنة ١٩٥٥		متحصلات سنة ١٩٥٤		متحصلات سنة ١٩٥٣	
	أموال الأطيان	عوائد الأملاك	أموال الأطيان	عوائد الأملاك	أموال الأطيان	عوائد الأملاك	أموال الأطيان	عوائد الأملاك
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
الأقاليم								
القليوبية								
المنوفية								
البحيرة								
....								
....								
....								
المحافظات								
القاهرة								
الاسكندرية								
....								
....								

باب ٢ — ضرائب الثروة المنقولة والعمل	ميزانية سنة ١٩٥٦	ميزانية سنة ١٩٥٥	متحصلات سنة ١٩٥٤	متحصلات سنة ١٩٥٣
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
١ — الضريبة على ايراد رؤوس الأموال المنقولة				
٢ — الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية				
٣ — الضريبة على كسب العمل				
٤ — الضريبة على المهن الحرة				
ضريبة الدفاع				
باب ٢ —				

وفى تفصيل المصروفات

المصـــــروفات

قسم ١ — رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء

١ — قيمة الاعتمادات

	جنيه
باب ١	
باب ٢	
باب ٣	

مقارنة الاعتمادات	تقديرات سنة ١٩٥٦	تقديرات سنة ١٩٥٥	زيادة	تخفيض	المنصرف فى سنة ١٩٥٤	المنصرف فى سنة ١٩٥٣	المنصرف فى سنة ١٩٥٢	المنصرف فى سنة ١٩٥١
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
باب ١ — ماهيات وأجور ومرتبات								
باب ٢ — مصروفات عامة								
باب ٣ — أعمال جديدة								
الجملة								

٢ — ملخص المصـــروفات

	الجمـلة		باب ٣ أعمال جديدة		باب ٢ مصروفات عامة		باب ١ ماهيات وأجر ومرتبات	
	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٥	١٩٥٦	١٩٥٦	١٩٥٥
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
فصل ١ — رئاسة الجمهورية								
فصل ٢ — مجلس الوزراء								
الجملة								

٣ — توزيع المصروفات بندا بندا

يمسك هذا الحساب تحت العنوانات الآتية :

	المنصرف فى سنة				تخفيض	زيادة	تقديرات سنة	
فصل أول — رئاســـــة الجمهورية	١٩٠١	١٩٠٢	١٩٠٣	١٩٠٤			١٩٠٥	١٩٠٦
	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه	جنيه
باب ١								
بند ١ — ماهيات وأجر ومرتبات								
باب ٢								
بند ٢ — مصروفات انتقال وبدل سفر ونقل								
بند ٣ — كساء وملابس وتجهيزات								
بند ٤ — توريدات عمومية								
بند ٥ —								
بند ٦ — الخ .								
باب ٣								
بند ١٥ — أعمال جديدة								
فصل ٢ — مجلس الوزراء								
باب ١								
بند ١٦ — ماهيات وأجر ومرتبات								
باب ٢								
بند ١٧ — مصــروفات انتقال وبدل سفر								
بند ١٨ — الخ								
... ...								
بند ٣٠ — أعمال جديدة								

٤ — المفــــردات

فصل ١ — رئاسة الجمهورية

	سنة ١٩٥٦	سنة ١٩٥٥
بند ١ ماهيات وأجر ومرتبات		
ا — الدرجات الدائمة		
ب — وظائف ومرتبات الياوران العسكرية		
ج — الدرجات المؤقتة		
ء — الوظائف الخارجة عن هيئة العمال		
ه — مرتبات		
ضم كالة الماهيات		
يستبعد المنظور عدم صرفه		

ملاحظات	المربوط في سنة ١٩٥٥	المربوط في سنة ١٩٥٦	مربوط الدرجات: أقصى المربوط	مربوط الدرجات: المتوسط	مربوط الدرجات: أدنى المربوط	الدرجة		عدد ١٩٥٦	عدد ١٩٥٥
							مرتب رئيس الجمهورية	١	١
							الدرجات الدائمة		
							الوظائف العليا		
							... ...		
							... ...		
							... ...		
							الوظائف الادارية		
						أولى	... ...	١	١
							... ...		
						ثانية	... ...	٢	٢
							الخ		
							الوظائف الفنية المتوسطة		
							... ...		
							... ...		
							... ...		
							الوظائف الكتابية		
							... ...		
							... ...		
							... ...		
							الخ		

		بند ٢ — مصروفات انتقال وبدل سفر ونقل
		بدل سفر
		مصروفات انتقال
		مصروفات نقل بالسكك الحديدية

وهكذا بالنسبة للبنود الأخرى

وهكذا تتقدم الحكومة فى صدد اعداد الميزانية ببيان لوزير المالية عن مشروع ميزانية الدولة وبكيان المشروع الذى يتخذ شكل قانون يتضمن — كما أشرنا من قبل — مادتين (فى قانون ربط ميزانية السنة المالية ١٩٥٦ — ١٩٥٧) ، تقدر واحدة منها مجموعة مصروفات الدولة للسنة المالية المقبلة بمبلغ موزع على الأبواب المختلفة المدرجة بجدول مرافق للقانون (الجدول حرف أ) ، وتقدر المادة الثانية مجموع ايرادات الدولة لتلك السنة بمبلغ حسب الجدول الخاص بذلك والمرافق للقانون (الجدول حرف ب) . ثم يأتى بعد ذلك الجدولان حرف (أ) وحرف (ب) وهما جزء مكمل لقانون الميزانية ، على عكس بيان وزير المالية والاقتصاد بما يتضمنه من مذكرة ايضاحية للميزانية ومن بيانات ومعلومات أخرى فانه لا يدخل فى كيان المشروع ولا يعتبر جزءا منه ، ومن ثم لا يعتبر مكملا لقانون الميزانية . والجدولان حرف (أ) وحرف (ب) هما ملخص صغير — كما يبدو من النموذج السالف — للايرادات والمصروفات ، يأتى تفصيله تفصيلا دقيقا فى مئات من الصفحات — وخاصة بالنسبة للمصروفات — تلى الجدولين .

هذا وقد أحال دستور سنة ١٩٥٦ المصرى فى شأن طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة إلى التشريع العادى ، فقضى فى مادته ١٠٠ بأن « يعين القانون طريقة اعداد الميزانية وعرضها على مجلس الأمة... ». ولذلك فانه بات منتظرا صدور قانون فى هذا الشأن .

الفرع الثاني
فى
سيادة المجالس النيابية فى شأن اعتماد الميزانية

المبحث الاول
فى
ميزانية الدولة ونظام الحكم

نبذة تاريخية :

الواقع أن نظام الميزانية الحديثة قد نشأ نشأة سياسية صرفة ، فلقد ارتبط هذا النظام منذ مولده بنظام الحكم . بل أن النظام البرلمانى ذاته قد نشأ فى انجلترا وليد النظام المالى هناك ثم تطور قابعا فى ظل هذا النظام . وعلى وجه العموم فان تطور نظام الحكم فى أغلب البلاد العريقة فى الدستورية كان يأتى فى أغلب الأحيان نتيجة لأزمة مالية معينة تؤدى إلى نقل اختصاص مالى من هيئة حاكمة إلى هيئة حاكمة أخرى ، ولقد كان ذلك حال النظام البرلمانى فقد نشأ فى انجلترا وتطور فيها وليد مشاكل مالية صرفة ، كان من شأنها أن جعلت الكلمة الأخيرة فى المسائل المالية للبرلمان ، وكذلك الحال فى فرنسا فقد تفجرت ثورتها الكبرى عام ١٧٨٩ عن مشاكل مالية مما دعى رجال الثورة إلى العناية منذ البداية بأمر ميزانية الدولة فأرسوا فى نظامها حجر الأساس عندما أعلنت الجمعية التأسيسية فى ١٧ يونيه من تلك السنة . « أنه لاضريبة إلا إذا أقرتها الجمعية اقرارا صريحا بملء حريتها » (١) ومنذ ذلك الحين والحرية السياسية هناك مرتبطة بهذا المبدأ .

---

(1) Aucune levée d'impôts ne pourra avoir lieu que formellement et litéralement accordée par l'assemblée ».

فى انجلترا :

كانت نقطة البداية فى تطور نظام الحكم الانجليزى الوسيط نحو النظام البرلمانى هى تلك الفكرة القائلة بأنه ينبغى لفرض الضريبة الحصول على موافقة ممثلى المكلفين بأدائها . لقد كان من شأن النظام المالى الذى استقر طول العصر الوسيط فى انجلترا أن يساهم الملك بايراد أملاكه الخاصة فى مصروفات المملكة وكان لابد للملك — إذا ما أقتضت الحالة جبايات معينة لاعتبارات عارضة — من أن يحصل على رضا ممثلى المكلفين بذلك . عدا أن زيادة الانفاق الحكومى على مر الزمان نتيجة لتطور وظيفة الدولة مع بقاء ايراد التاج على حالة كان من شأنه أن أكثر الملك من الالتجاء إلى إلى الضريبة ومما دفعه إلى أن يجد فى التحايل على قاعدة موافقة ممثلى المكلفين أو إلى العبث بها ، ولقد كان من جراء ذلك أن أعلنت « وثيقة اعلان الحقوق Petition of Rights » عام ١٦٢٨ — بعبارة قاطعة — عدم شرعية أية ضريبة مباشرة تفرض بغير تصريح من البرلمان ، وأن تضمنت وثبقة « دستور الحقوق Bills of Rights » سنة ١٦٨٨ — ١٦٨٩ تحريما عاما لأية جباية نقدية تجبى لحساب التاج أو لاستعماله الا فى الحدود التى يقرها البرلمان ، هكذا ارتبط هذا المبدأ الرئيسى من مبادىء نظام ميزانية الدولة الحديث — وهو أن أضحى للبرلمان القول الأخير فى فرض الضرائب — بنظام الحكم ووضع عن هذا الطريق حجر الأساس فى ذلك النظام .

هذا وقد نشأ البرلمان الانجليزى وتطور كيانه فى خدمة ذلك المبدأ ، ذلك بأنه من بعد الميثاق الأعظم Magna Charta الذى أجبر الملك جون على التوقيع عليه سنة ١٢١٥ وجهود الانجليز تتجه نحو المحافظة على حرياتهم عن طريق برلمان يمثلهم لا يجوز للملك أن يقرر الضرائب الا بموافقته . لأنه إذا كان ثمة برلمان يستطيع أن يرفض طلب الملك لاعتمادات مالية جديدة لكان ذلك سلاحا ناجحا يشهره البرلمان فى وجه الملك كلما حدثته نفسه فى

التعدى على حريات الشعب ولم تلك طبقة العامة ممثلة فى بادىء الأمر فى هذا البرلمان وانما كانت عضويته مقصورة على الأشراف « اللوردات » ولما رفض أغنياء العامة المساهمة فى نفقات الدولة بسبب عدم اشتراكهم فى الاشراف عليها ، وأصروا على عدم دفع الضرائب الا إذا اشتركوا فى تقريرها سمح لهم بدخول البرلمان ، فكان مجلس العموم الذى صار شأنه يزداد شيئا فشيئا حتى تخطى شأن مجلس اللوردات وخاصة بصدد المسائل المالية على ما سنرى .

غير أنه من ناحية أخرى ظل التاج زمنا طويلا حرا فى استعمال حصيلة هذا المورد الضريبى من غير أن يكون لممثلى المكلفين رقابة عليه فى ذلك . ولكن البرلمان دأب بعد ذلك على تعليق موافقته عند فرض ضرائب جديدة على معرفته — قبل التصويت عليها — لمصير حصيلتها ، وهو أمر أدى إلى ما جرى عليه العمل هناك تحت اسم clauses of appropriation منذ القرن الرابع عشر ، ثم استقر شأنه منذ عام ١٦٦٥ على وجه الخصوص .

ولقد راحت رقابة البرلمان تمتد شيئا فشيئا لتشمل المصروفات الحربية والبحرية ومصروفات المرافق العامة المدنية فلم يعد يفلت منها الا مصروفات البيت المالك من حيث دقائقها على الأقل .

ثم أن نظام الميزانية اكتملت عناصره فى انجلترا فنشأت قاعدة الدورية وخاصة سنوية الميزانية فقد جرى البرلمان منذ عام ١٦٨٩ على أنه يعين فى the clause of appropriation ان اجازته للانفاق ليست الا لعام واحد . ومع ذلك فان سنوية لا تزال الميزانية هناك حتى يومنا هذا ناقصة ، فلا تزال ثمة مصروفات يكتفى بشأنها باستئذان البرلمان مرة واحدة لتحرى مستمرة فلا يرجع إليه بشأنها فى كل عام (charges on The consoledated fund) وذلك هو الحال بالنسبة للايرادات أيضا فمناقشة البرلمان الانجليزى لها

سنويا لايتضمنها جميعا ، فثمة ضرائب إذن البرلمان فى شأنها مستمر الأثر لمدى حياة الملك فلا يعاد استئذانه فى شأنها كل سنة وثمة ضرائب أخرى ينبغى استئذان البرلمان سنويا فى جبايتها .

وهكذا استقر النظام البرلمانى فى انجلترا على نقل السيادة فى المسائل المالية من السلطة التنفيذية إلى البرلمان الذى يتولى التشريع ، فلا تنفذ مشروعات الحكومة بشأنها إلا إذا أقرها البرلمان .

فى فرنسا :

وكان مبدأ رضا الممولين بالضريبة هو القاعدة فى فرنسا القديمة حتى نهاية القرن الرابع عشر ، ولكن هذا المبدأ القديم صار شأنه يضعف شيئا فشيئا تبعا لتطور النظام السياسى نحو نظام الحكم الملكى المطلق ، لقد راح ذلك المبدأ ينكمش فاسحا المجال لحق الملك فى فرض الضرائب على رعاياه دون أن يعبأ بموافقتهم ، لقد كان الملوك فى بادىء الأمر يدعون مجلس طبقات الأمة Les Etats Généraux للحصول على موافقته كلما أرادوا انشاء ضرائب جديدة وذلك بوصفه ممثلا للمولين ، ولكن صحب الاتجاه نحو الحكم المطلق تنكر الملوك شيئا فشيئا لهذا المبدأ حتى إذا ما جاء فرانسوا الأول نراه ينشىء الضرائب دون أن يدعو مجلس طبقات الأمة ليحصل على موافقته . وفى عهد شارل الرابع وهنرى الثالث نرى الأصوات ترتفع بطلب استرداد حق الممولين فى الرضا بالضريبة ولكن دون جدوى . ثم طال الأمد على عبث الملوك بقاعدة وجوب الحصول على رضا ممثلى الممولين بالضريبة حتى إذا ما تولى هنرى الرابع العرش كان حق الممولين القديم قد أضحى فى حكم الساقط من جراء عدم الاستعمال .

ولقد ظلت الحال على هذا الوضع حتى إذا ما قامت الثورة الفرنسية الكبرى بعث المبدأ القديم من رقاده اذ أعلنت الجمعية التأسيسية فى ١٧ يونيو

سنة ١٧٨٩ تعليق انشاء الضرائب على موافقة ممثلى الأمة على نحو ما أسلفنا ، فربطت بذلك بين نظام الحكم الديمقراطى الجديد وبين نظام ميزانية الدولة ، على أساس جعل الكلمة الأخيرة فى شأن موردها الرئيسى للأمة صاحبة السيادة تقولها عن طريق ممثليها .

ولقد تضمنت وثيقة اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادرة فى ٢٧ أغسطس سنة ١٧٨٩ والتى أصبحت جزءا من دستور سنة ١٨٩١ « أن للمواطنين الحق فى أن يقرروا بأنفسهم أو بواسطة ممثلين لهم ضرورة الضريبة العامة وأن يوافقوا على فرضها بحرية وأن يراقبوا انفاق حصيلتها وأن يحددوا قدرها ووعاءها وكيفية تحصيلها ومدتها » (م ١٤) . فكان ذلك بمثابة ارساء حجر الأساس فى نظام ميزانية الدولة الحديث هناك ، ذلك بأن هذا النص يكون قد فوض الهيئة التشريعية تفويضا مطلقا فى سلطة تحديد النفقات والايرادات العامة وقرر دورية الميزانية .

وجملة القول قد سود المجلس النيابى على الحكومة فى شأن ميزانية الدولة .

فى مصر :

نشأ نظام الميزانية الحديث وتطور تبعا لنشأة النظام النيابى وتطوره فيها فلما حاول اسماعيل تعطيل الحياة النيابية على تواضعها انعقدت فى اليوم الثانى من شهر ابريل عام ١٨٧٩ « جمعية وطنية » من العلماء والأعيان والنواب الأحرار ووضعت لائحة وطنية تتضمن من بين ما تتضمن المطالبة بتعديل نظام مجلس شورى النواب ، وتنفيذا لطلبات الأمة وضعت الحكومة (وزارة شريف باشا) لائحة أساسية جديدة للمجلس تخوله اختصاصات واسعة وتحرم على الحكومة فرض الضرائب من أى نوع كانت الا بموافقته ، ولكن هذه اللائحة لم تقدر لها الحياة فقد عزل اسماعيل وتعطلت الحياة النيابية قبل اصدارها . ولما أعيدت الحياة النيابية واجتمع مجلس شورى

النواب سنة ١٨٨١ (فى ٢٦ ديسمبر) وضع دستور جديد صدر بمرسوم فى ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ أى فى عهد الحكومة العرابية (حكومة الثورة) مقررا مبدأ المسئولية الوزارية ومعلنا مبدأ عدم جواز فرض ضرائب جديدة أيا كان شكلها الا بقانون يصدق عليه من مجلس النواب (م ٣٠) . ولقد استقر الأمر من بعد ذلك لهذا المبدأ فكان موضع التطبيق حتى فى ظل الاحتلال البريطانى ، فخول نظام عام ١٨٨٣ الجمعية العمومية حق تقرير الضرائب وتعديلها ، وكذلك فى نظام عام ١٩١٣ فقد خولت الجمعية التشريعية نفس الحق . ولقد جاء دستور سنة ١٩٢٣ المصرى مقررا مبدأ وجوب الحصول على موافقة ممثلى الأمة لانشاء الضرائب الجديدة بشكل نهائى وذلك فى مادته ١٣٤ التى قضت بأنه لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها ولا الغاؤها الا بقانون . وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ الحالى فقد قضى فى مادته ٩٤ بأن انشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو الغاؤها لا يكون الا بقانون .

ومن ناحية أخرى فقد كانت ميزانية ايرادات الحكومة ومصروفاتها تعرض على مجلس شورى القوانين ثم على الجمعية التشريعية المشار إليها آنفا ولكن دون أن يكون لأيهما رأى قطعى فيها ، فقد كان لكل منهما أن يبدى رغباته بشأنها ، كما لم يكن لهما ابداء الرأى فيما التزمت به الحكومة بقانون التصفية أو بمعاهدات دولية . وقد كان لابد من انتظار دستور سنة ١٩٢٣ لكى تستكمل الهيئة النيابية سيادتها فى شأن ميزانية الدولة . فلقد سجلت المادة ١٣٨ من ذلك الدستور عناصر الميزانية الحديثة مكتملة على نحو ما استقرت فى النظم الغربية فنصت على أن الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها ، والسنة المالية يعينها القانون وتقر الميزانية بابا بابا » .
وكذلك فعل دستور سنة ١٩٥٦ الحالى فقد سود مجلس الأمة فى شأن اعتماد الميزانية إذ جاء فى مادته ١٠١ أنه يجب عرض مشروع الميزانية العامة للدولة

على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لبحثه واعتماده ، وتقرر الميزانية باباً باباً .

ولقد كان من جراء ذلك كله أن أصبح اعتماد الهيئة النيابية لميزانية الدولة من مقتضيات نظام الميزانية الحديث وحتى بات راسخا فى الأذهان كمبدأ أساسى من مبادىء القانون العام أن ميزانية الدولة عمل تشريعى من حيث شكله على الأقل فلا يتم اعتمادها الا عن طريق الهيئة التى تتولى التشريع داخل الدولة . ففى فرنسا عندما تجمعت السلطات عام ١٩٤٠ لحكومة فيشى لتحكم بغير برلمان إلى جانبها لم يكن هناك بد من الحرص على الالتجاء إلى الأسلوب التشريعى لاقرار ميزانية الدولة فكانت تقرر بقانون لا بمرسوم . وتلك هى حالة مصر فى فترة الانتقال الأخيرة حيث اقضت مصلحة الوطن العليا العدول اثر ثورة ٢٣ يوليه عن النظام النيابى إلى حين .

المبحث الثانى
فى
حكمة تسويد البرلمان فى شأن الميزانية
(الوظيفة السياسية للميزانية)

ولقد قصد باختصاص المجالس النيابية باعتماد ميزانية الدولة أن يكون لهذه المجالس السيطرة على السلطة التنفيذية لا فى الشئون المالية فحسب وانما فى السياسية أيضا .

١ — فالبرلمان إذ يفحص مشروع ميزانية الدولة الذى أعدته الحكومة يستطيع أن يقف على سياستها وبرامجها فى مختلف النواحى السياسية والاقتصادية والاجتماعية وعلى أساليبها الإدارية ومن ثم يستطيع أن يناقشها وينقدها .

٢ — وإذا كان للبرلمان فى هذا الشأن أن يعدل فى الاعتمادات التى وردت فى مشروع الحكومة أو أن يرفض بعضها أو كلها فان مباشرته لهذا الحق يؤدى سياسيا فى ظل النظام البرلمانى إلى وجوب استقالة الوزارة ، لأنه ينطوى حتما فى الحالة الأخيرة خاصة على معنى زعزعة ثقة البرلمان بالحكومة . ففى انجلترا تخفيض البرلمان لأى اعتماد فى مشروع الحكومة تأباه وتعارضه يعتبر من قبيل تبرير عدم الثقة بالوزارة ومن ثم ينبغى عليها أن تستقيل .

وهذا ما جرى عليه العمل فى فرنسا فرفض البرلمان لاعتمادات واردة فى مشروع الحكومة أن يحملها على العدول عن سياسة اقتصادية استقالة الوزارة أو اقالتها أو قد يؤدى إلى حل المجلس النيابى الحائز حله حلا للخلاف القائم بين الوزارة والبرلمان .

٣ — هذا فضلا عن أن البرلمان يستطيع عن طريق رفض اعتماد معين فى مشروع الحكومة أن يحملها على العدول عن سياسة اقتصادية أو اجتماعية معينة نتيجة لعدم تمكينها من المال اللازم لتنفيذه ، كما يستطيع البرلمان أن يحمل الحكومة على تنفيذ برنامج اقتصادى أو سياسى أو اجتماعى معين ان هو أدرج فى مشروع الميزانية عند مناقشته اياها اعتمادا خاصا به .

مدى سلطة المجالس النيابية فى شأن الميزانية :

ولهذه الاعتبارات السياسية كان حق المجالس النيابية فى اعتماد ميزانية الدولة مطلقا فى أغلب الدساتير الديمقراطية . فسلطة البرلمان الانجليزى فى هذا الشأن حال سلطته فى التشريع عامة مطلقة لا قيد عليها ، ان البرلمان الانجليزى كما يقولون يستطيع أن يبرم كل أمر الا أن يجعل من الرجل امرأة والمرأة رجلا . ذلك بأن الشعب الانجليزى يرى فى برلمانه مثلا صادقا له ولا يتصور احتمال عسفه فى استعمال سلطاته تعسفا يستحق أن يتخذ له الحيطة .

وكذلك الحال فى فرنسا فهى لا تعرف قيودا دستورية ترد على حق البرلمان فيما نحن بصدده إلا ذلك القيد النظرى الذى يقول به فريق من الفقهاء الفرنسيين والذى يستند إلى اعلان حقوق الانسان والمواطن الصادر هناك سنة ١٧٨٩ والقاضى بوجوب امتثال البرلمان لمبدأ المساواة فى الضرائب . ان حق البرلمان الفرنسى فى تقرير الضرائب مقيد فى نظر هذا الفريق بهذا المبدأ فينبغى على البرلمان التزامه فيما يقره من قوانين ضريبية والا جاءت قوانينه فى هذا الشأن غير دستورية . على أساس أن اعلان حقوق الانسان والمواطن الآنف الذكر يعتبر ديباجة لشتى الدساتير الفرنسية التى صدرت من بعده فهو جزء منها . وهذا القيد لا ترى الكثرة فيه هناك الا مجرد قاعدة من قواعد الأدب السياسى التى ينبغى على البرلمان أن يراعيها بوصفها هذا دون أن تكون مفروضة عليه كقيد دستورى يرد على حقه فى اقرار هذه

القوانين . ولقد أثير هذا القيد بمناسبة التفكير فى الأخذ بنظام التصاعد فى سعر الضريبة وبمناسبة تقرير نصاب الاعفاء من الضرائب مراعاة للحد الأدنى للمعيشة على أساس أن فى كل من الأمرين مجافاة لمبدأ دستورى هو مبدأ المساواة فى الضرائب ذلك المبدأ الذى قضى به اعلان حقوق الانسان والمواطن . عدا أن هذا القيد فى فرنسا حتى لو سلمنا بوجوده كقيد دستورى لايؤدى إلى نتائج عملية ، ذلك لكون المساواة مسألة نسبية ليست لها قواعد ثابتة ذات جزاء يكفل نفاذها بوصفها قواعد دستورية ، إذ ليس للمحاكم الفرنسية أن تمتنع عن تطبيق قانون بحجة أنه مخالف لمبدأ المساواة فى الضرائب .

وكذلك قال فريق من الفقهاء الفرنسيين بأن البرلمان ملتزم بما أقره من قوانين تعفى فوائد سندات الدين العام من الضرائب فلا يملك اقرار قانون جديد يلغى هذا الاعفاء ، ولا فرق فى ذلك بين البرلمان الذى أقر قانون الاعفاء وبين البرلمانات اللاحقة . ولقد استند هذا الفريق تأييدا لرأيه إلى وجوب احترام البرلمان لما يبرمه من تعهدات . عدا أن الرأى الغالب هناك لا يرى مانعا من أن يقر البرلمان الغاء هذا الاعفاء . ذلك بأنه إذا لم يكن للبرلمان الحالى أن يفرض على الأجيال التالية أمرا ما بنص قانونى — فالهيئات التشريعية التالية تملك على الدوام تعديله والغاءه — فانه من باب أولى لا يملك فرض ذلك الأمر بحكم تعاقدى . وهكذا ليس فى فرنسا — عند الفريق الغالب من الفقهاء — ما يقيد حق البرلمان فى تقرير الضرائب من الناحية السياسية أو القانونية .

ولكن ثمة دساتير ديمقراطية تفرض على البرلمان قيودا فى هذا الشأن وهذا حال دستور الولايات المتحدة الأمريكية ودساتير بعض دويلاتها . ان دستور الاتحاد يقضى (م ٨) بأن قوانين الضرائب يجب أن تهدف إلى سداد الدين العام وإلى الدفاع المشترك والى الرخاء العام للولايات المتحدة . واستنادا إلى ذلك النص يعتبر التشريع الذى يفرض ضريبة تهدف إلى غير

هذه الأغراض غير دستورى ومن ثم يجوز للمحاكم أن تمتنع عن تطبيقه بما لها من رقابة على دستورية القوانين ، كما يقضى هذا الدستور بوجوب التزام المساواة فى الأعباء التى تفرضها قوانين الضرائب ، على أن القضاء هناك مستقر على الاعتراف للبرلمان بحق مطلق فى تقرير عناصر هذه المساواة فليس أمرها من شأن المحاكم ، اللهم الا إذا قصد البرلمان بالتشريع الضريبى مصادرة أموال بعض المواطنين ، ويكون بذلك قد انحرف فى استعمال سلطته . هذا فضلا عما تتضمنه دساتير بعض الدويلات من أحكام تفصيلية متعلقة بمبدأ المساواة هذا أو من نصوص تحرم فرض ضرائب تهدف إلى اعانة مشروعات خاصة كمشروعات السكك الحديدية أو الانفاق على التعليم الابتدائى بغير اللغة الانجليزية . ومراعاة البرلمانات هناك لهذه الأحكام الدستورية تخضع لرقابة المحاكم فهى تقضى بعدم دستورية كل تشريع ضريبى يصدر مخالفا لتلك الأحكام .

وفى مصر كان دستور سنة ١٩٢٣ يقضى فى مادته ١٥٤ بألا « يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية » .

وما من شك فى أن هذا النص كان يعنى تقييد سلطة شتى الهيئات الحاكمة التى نظمها هذا الدستور (ومن بينها البرلمان) بصدد الأمور الواردة به ، ومن ثم كان لا يجوز للبرلمان فيما نحن بصدده أن يقر ضريبة فى انشائها اخلال بتعهد كانت مصر قد قطعته على نفسها لصالح دولة أجنبية أو مساس بما كان للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية أو بمقتضى العرف . وهذا النص الدستورى جاء مؤيدا — فيما نحن فيه — لذلك القيد القديم الذى كان يحيق بسيادة مصر فى مظهريها التشريعى والقضائى بما فى ذلك حق انشاء الضرائب ، وذلك لصالح رعايا

الدول الممتازة ، فأقر هذا القيد القديم فجعل منه مبدأ دستوريا مقيدا لسلطة البرلمان فى هذا الشأن . عدا أن أحدا لم يفكر فى رد هذا القيد إلى المبدأ القائل بوجوب الحصول على رضا الممولين بالضريبة ، إذ مادام أن الأجانب ليسوا ممثلين فى البرلمان فانه لا ضريبة تفرض عليهم عن طريقه وحده وانما ينبغى الحصول على رضاهم بها من خلال موافقة الدول التابعين لها . ذلك بأن مبدأ رضا الممولين عن طريق ممثليهم هو مبدأ نظام الحكم النيابى يتبع داخل هذا النظام وتتكون عناصره على ضوئه . ونظام الحكم النيابى يقوم على اسناد وظائف الدولة إلى مجالس تتألف من مواطنين يعينهم مواطنون عن طريق الانتخاب .

ويخلص من ذلك أن هذا القيد الدستورى لم يك المقصود به الحرص على التمسك بمبدأ رضا الممولين أو ممثليهم وانما قصد به تأييد نظام الامتيازات الأجنبية الذى ظل فى ميدان التشريع الضريبى يقيد حق البرلمان فى اقرار قوانين الضرائب بالنسبة للأجانب الممتازين إلى أن تم الغاء ذلك النظام .

لقد كان هذا النظام ينكر على الشارع المصرى من قبل دستور سنة ١٩٢٣ حقه المطلق فى فرض المباشرة على الأجانب ، مقيدا اياه برضا الدول الأجنبية . ثم جاء ذلك النص الدستورى (م ١٥٤) مؤيدا لهذا القيد فأورده على سلطة الشارع الجديد أى البرلمان ، ولقد كان من جراء ذلك أن ظل متعذرا على الشارع المصرى الجديد انشاء أية ضريبة مباشرة غير تلك التى كانت قد لاقت قبول الدول الأجنبية من قبل لصعوبة الحصول على هذا القبول من جهة وتحقيقا للمساواة بين الوطنيين والأجانب من جهة أخرى ، ولقد ظل الحال على هذا النحو إلى أن تم الغاء الامتيازات الأجنبية بمقتضى اتفاق منترو فى ٨ مايو سنة ١٩٣٧ .

ومن ناحية أخرى فقد كانت المادة ١٤١ من ذلك الدستور تقضى صراحة بأن « اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لايجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذا لتعهد دولى » .

وهكذا يسيطر البرلمان ماليا وسياسيا على الحكومة ويتسلط عليها عن طريق حقه المطلق فى اعتماد ميزانية الدولة . عدا أن ذلك المبدأ الراسخ قد بدأت أركانه تتزعزع فى السنوات الأخيرة فى بعض البلاد الديمقراطية وبخاصة فان نتيجة لما ثبت للبرلمانات نفسها من عجزها الفنى فى شئون مالية الدولة . ذلك بأن أصبحت هذه الشئون معقدة متباينة النواحى تتطلب ممن يتولى مناقشتها الماما بكثير من العلوم كالعلوم الاقتصادية والقانونية وهو أمر يندر توفره لدى النائب العادى .

ومن ناحية أخرى فان عجز البرلمانات السياسى نتيجة لتضارب مصالح الطبقات الاجتماعية الممثلة داخلها — وهو أمر يزداد خطره يوما بعد يوم — قد أدى بالاضافة إلى الاعتبار السابق بالمجالس النيابية إلى التخلى عن سلطاتها فى الشئون المالية بالذات شيئا فشيئا للسلطة التنفيذية .

لقد كان من شأن هذه الاعتبارات أن لجأ البرلمان الفرنسى فى مناسبات عدة فى السنوات الأخيرة إلى تفويض سلطاته المالية إلى الحكومة نازلا عن سيادته فيما نحن بصدده لحسابها . وبمقتضى تشريعات حملت اسم قوانين التأهيل أو السلطات المطلقــــــة «Lois d'habilitation ou de pleins pouvoirs» أضحى للحكومة سلطة تحقيق اصلاحات معينة فى هذا الشأن ، وذلك بمراسيم نافذة دون ما حاجة إلى انتظار تصديق تشريعى لاحق . ومنذ صدور قانون الاصلاح الضريبى فى ٦ يوليو عام ١٩٣٤ والقوانين التى تخول سلطات خاصة للحكومة فى شئون الضرائب على وجه الخصوص يتزايد عددها تزايدا مطردا . ولعل أعظم هذه القوانين سخاء فى هذا الشأن هى تلك التى صدرت فى ١٧ أغسطس و ٢٤ سبتمبر عام ١٩٤٨ فقد كانت أكرمها فى تخويل تلك السلطات للحكومة . لقد جرت القوانين المالية (Les lois de finances) أخيرا على تخويل الحكومة سلطات واسعة فى هذا الشأن . ومن ذلك أن القانون المالى الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٩٥٣ جاء متضمنا أكثر من أربعة أحكام ترخص للحكومة تعديل التشريع الضريبى بمراسيم تصدرها .

المبحث الثالث

فى

مدى تفاوت سلطة مجلسى البرلمان فى شأن اعتماد الميزانية

وثمة مسألة جديرة بأن نعرض لها ، هى مسألة مدى اختصاص كل من مجلسى البرلمان فى شأن اعتماد الميزانية العامة للدولة ، وذلك حيث يتكون البرلمان من مجلسين .

تتباين الحلول فى شأن التسوية بين مجلسى البرلمان ، أو التفريق بينهما ، بجعل الصدارة لأحدهما على الآخر فيما يتعلق باعتماد الميزانية ، من دولة إلى دولة حسب نظمها الدستورية وظروفها التاريخية . على أن الغالب فى النظم الدستورية المعاصرة التى تأخذ بنظام المجلسين ، انها وان ساوت بين مجلسى البرلمان فيما يتعلق بالتشريع عامة ميزت بينهما فى شأن المسائل المالية ، بأن جعلت الصدارة بصدد التشريع فيها للمجلس الأدنى على المجلس الأعلى ، وذلك استنادا إلى أن المجلس الأدنى يعتبر بحكم تكوينه أصدق تمثيلا للأمة عن المجلس الأعلى . بل أن ثمة بلاد ذهبت فى هذا الشأن إلى أبعد من مجرد أولوية المجلس الأدنى فيما نحن بصدده على النحو الذى سنوضحه فيما يلى :

فى انجلترا :

فى انجلترا ، يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس أدنى مجلس العموم وهو مجلس شعبى بحكم تكوينه : ومجلس أعلى ، مجلس اللوردات ، وهو مجلس أوتقراطى بحكم تكوينه . واستنادا إلى هذا التكوين . كان مجلس اللوردات قد فقد منذ زمن بعيد حقه فى اقتراح القوانين المالية وتعديلها ،

فاقتصر هذا الحق على مجلس العموم الذى نزل عن ممارسة حقه هذا منذ القرن الثامن عشر ، فأصبح بذلك اقتراح القوانين المالية من اختصاص الحكومة وحدها — على ما أشرنا من قبل — وعلى أن يظل للمجلس حق التعديل فى اقتراحات الحكومة فى هذا الصدد . وبذلك لم يبق لمجلس اللوردات فى شأن القوانين المالية بما فى ذلك الميزانية من اختصاص تشريعى الا حق الموافقة على هذه القوانين أو رفضها ، فلا تصبح نافذة الا إذا أقرها مجلس اللوردات شأنها فى ذلك شأن القوانين العادية (غير المالية) . عدا أنه على الرغم من ذلك بدأت حملة شديدة فى أواخر القرن التاسع عشر ضد سلطات مجلس اللوردات ، أدت فى سنة ١٩١١ إلى تقييدها ، بأن فقد هذا المجلس ما كان محتفظا به من حق الموافقة على القوانين المالية أو رفضها . كما أصبح حقه بالنسبة للقوانين الأخرى قاصرا على مجرد الاعتراض التوقيفى . لقد صدر قانون فى ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ المعروف فى انجلترا باسم The Parliament Act ، قضى فى هذا الشأن — من بين ما قضى به — بأن مشروعات القوانين المالية Money Bills يصدق عليها الملك وتصبح نافذة على الرغم من معارضة مجلس اللوردات ، إذا لم يوافق عليها هذا المجلس فى ظرف شهر من ارسالها إليه من مجلس العموم . وبذلك يكون مجلس اللوردات قد فقد اختصاصه المالى ، فلا تعرض عليه القوانين المالية الا استكمالا للشكل فحسب . هذا فضلا عن أن القانون المشار إليه قد جعل حق الفصل فيما إذا كان مشروع القانون المعروض على البرلمان مشروعا ماليا أم مشروعا عاديا ، لرئيس مجلس العموم بمعاونة عضوين من أعضاء هذا المجلس (١) . وهذه سلطة على جانب من الخطورة فيما نحن بصدده. لقد جعلت بحق السيادة فى المسائل المالية لمجلس العموم وحده .

---

(١) راجع فى تفصيل التطور التاريخى لهذه المسألة الدستورية ، وحيد رأفت ووايت ابراهيم - المرجع السابق ص ٢١٠٤ وما بعدها .

فى فرنسا :

وفى فرنسا كان دسترر سنة ١٨٧٥ (دستور الجمهورية الثالثة) يقضى بأن « لمجلس الشيوخ ومجلس النواب على السواء حق اقتراح القوانين واقرارها ، الا أن القوانين المالية يجب أن تعرض على مجلس النواب وأن يقترع عليها فى البداية » وهكذا كانت الكلمة الفاصلة فيما يتعلق بالميزانية فى ظل ذلك الدستور لمجلس النواب ، وهو مجلس أكثر شعبية من مجلس الشيوخ ، ومن ثم يعتبر أصدق تمثيلا للأمة . على أن ذلك لم يك من شأنه امكان الاستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ (١) . وفى دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر فى سنة ١٩٤٦ — يتكون البرلمان من مجلسين : الجمعية الوطنية L'assemblée nationali ويعين أعضاؤها بالاقتراح العام المباشر ، ومجلس الجمهورية Conseil de la Republique ويعين أعضاؤه بالانتخاب غير المباشر . واستنادا إلى اختلافهما فى طريقة التكوين على هذا النحو ، وعلى أساس أن الجمعية الوطنية إذن أصدق تمثيلا للأمة قضى ذلك الدستور بأن هذه الجمعية وحدها هى التى تقر القوانين ، بينما قصر اختصاص مجلس الجمهورية على مجرد البحث لابداء الرأى « Examine pour avis » فى شأن مشروع الميزانية لا يملك مجلس الجمهورية بعد أن تقره الجمعية الا أن يبدى رأيا استشاريا محضا . وفوق ذلك فانه إذا كان لمجلس الجمهورية أن يبدى رأيه فى مشروعات القوانين عامة فى ظرف شهرين فان الدستور قد حدد هذه المدة بالنسبة للميزانية خاصة بالوقت الذى تقتضيه من الجمعية الوطنية مناقشة الميزانية واقرارها (٢) .

---

(١) راجع المرجع السابق ص ٢١٢ والدكتور عبد الله العربى — ميزانية الدولة ١٩٣٨ ص ١١١ .

(٢) راجع فى تفصيل هذا :

Traité Elémentaire de Science et de Legislation Financières, Laferrière et Waline Paris,, 1952, 116, 117, 118.

فى مصر :

وفى مصر ، كان دستور سنة ١٩٢٣ الملغى يميز فى المعاملة فيما نحن بصدده بين مجلسى البرلمان جاعلا الصدارة لمجلس النواب على مجلس الشيوخ بوصف الأول أصدق تمثيلا للأمة ، فقد كان الثانى بحكم تكوينه أميل إلى الاوتوقراطية منه إلى الديمقراطية . واستنادا إلى ذلك سوى دستور سنة ١٩٢٣ بين المجلسين فى المعاملة من حيث التشريع عامة ، وخرج على هذه المساواة بالنسبة للمسائل المالية ، فقد قصر حق اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها على الحكومة ومجلس النواب ، دون مجلس الشيوخ (م ٢٨ — « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بأنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب ») . وفى شأن الميزانية جعل دستور سنة ١٩٢٣ لمجلس النواب الأولوية على مجلس الشيوخ بالنسبة لمناقشتها وتقريرها (م ١٣٩ — « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا ») . لكن فيما عدا ذلك فقد كان المجلسان متساويين فى الحقوق أثناء نظر الميزانية، فقد كان لمجلس الشيوخ أن يعدل فى الاعتمادات التى أقرها مجلس النواب بالزيادة أو الانقاص أو الحذف (١) . وإذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة (م ١٦٦) .

---

(١) فلقد كان من رأى لجنة الدستور (دستور ١٩٢٣) أن أولوية مجلس النواب فى نظر الميزانية لا تمنع مجلس الشيوخ من اعادة ما قد يسقطه مجلس النواب من اقلامها أو من اسقاط ما اثبته أو زيادة الاعتمادات التى وافق عليها ، ومن ثم كان له حق التعديل الكامل كمجلس النواب على قدم المساواة حتى إذا ما استحكم الخلاف بينهما حل بقرار يصدر من المجلسين بهيئة مؤتمر — انظر وحيد رأفت ووايت ابراهيم المرجع السابق ص ٢٦٩ .

المبحث الرابع
فى
الاجراءات والقواعد الدستورية المتصلة باعتماد الميزانية

وفيما يتعلق بطريقة مناقشة مشروع الميزانية فى البرلمان لاقراره تتضمن الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية قواعد خاصة بذلك . من هذا أن دستورى سنة ١٩٢٣ و ١٩٥٦ المصريين ينصان على أن « تقر الميزانية بابا بابا » (م ١٠١ من دستور سنة ١٩٥٦ ، م ١٣٨ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى) . وحتى لا تتعطل شئون الدولة قضى الدستور المصرى بأنه إذا لم يتم اعتماد الميزانية الجديدة قبل بدء السنة المالية ، عمل بالميزانية القديمة إلى حين اعتمادها . (م ١٠٢ دستور سنة ١٩٥٦ ، تقابل م ١٤٢ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى) ... وكان دستور سنة ١٩٢٣ يقضى فوق ذلك بأنه إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتا (م ١٤٢) . وللاعتبار السابق ذاته قضى دستور سنة ١٩٥٦ بأن يدوم دور الانعقاد العادى لمجلس الأمة سبعة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية (م ٧٤ ، تقابل م ١٤٠ من دستور سنة ١٩٢٣ الملغى) .

الاعتمادات الاضافية : وحتى يتحقق تسويد البرلمان فى شأن اعتماد ميزانية الدولة لابد من أن يحرم على الحكومة نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية بعد اعتمادها ، وكذلك كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها ، الا بموافقة البرلمان . ذلك بأنه ليس ثمة فائدة ترجى من وراء وجوب اعتماد البرلمان للميزانية العامة للدولة إذا كان فى استطاعة السلطة التنفيذية فيما بعد اعتماد الميزانية أن تعدل فيها بأن تنقل اعتماداتها من

باب إلى باب أو بأن تتجاوز اعتماداتها أو بفتح اعتمادات جديدة (اعتمادات اضافية غير واردة بها) .

وفى هذا المعنى قضى دستور سنة ١٩٢٣ المصرى بأن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » (م ١٤٣) . وظاهر هذا النص كان يقتضى أن يسبق الاذن بالصرف أو نقل مبلغ من باب إلى آخر ، فاذا ما صرفت الحكومة أولا ثم جاء طلب الموافقة من البرلمان لاحقا للصرف كان ذلك مخالفا لنص الدستور . فضلا عن أنه يفوت الحكمة من وجوب اعتماد البرلمان للميزانية ذلك بأن الحكومة فى هذه الحالة تضع البرلمان أمام الأمر الواقع إذ لا يسعه الا اقرار الصرف الذى وقع فعلا . ومع ذلك فقد وقعت فى ظل الدستور الملغى مخالفات عدة لتلك القاعدة الدستورية (١) .

أما دستور سنة ١٩٥٦ فقد جاء نصه فى هذا الصدد (م ١٠٣) كالآتى : « تجب موافقة مجلس الأمة على نقل أى مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها » .

وظاهر هذا النص (إذ يستعمل كلمة « موافقة » بدلا من كلمة « اذن ، واستئذانه » الواردة فى نص دستور سنة ١٩٢٣) يحتمل اجازة سبق الصرف لطلب الموافقة عليه من مجلس الأمة .

---

(١) راجع وحيد رأفت ووايت ابراهيم المرجع السابق ص ٤٠٨ .

المبحث الخامس

فى

مضمون اعتماد البرلمان للميزانية

يتضمن قانون الميزانية فوق العناصر المالية الصرفة عناصر قانونية تتولد عن اعتماد البرلمان لها أو اعتمادها عن طريق الهيئة المختصة بذلك عامة . ذلك بأن قانون الميزانية ينطوى على طائفة من الاجازات : اجازة بتحصيل مواردها واجازة بانفاق حصيلة هذه الموارد على أوضاع معينة . وهذه الاجازة تخولها السلطة المختصة باعتماد الميزانية للمكلفين بتنفيذها من رجال السلطة التنفيذية (الوزراء) .

وفى هذا الشأن يتضمن اعتماد الميزانية تصريح للحكومة بانفاق المبالغ المقدر اتفاقها بينما تلزمها بتحصيل الايرادات الواردة بالمشروع ، ومن ثم فاعتماد الميزانية ينطوى على تصريح من جانب والتزام من جانب آخر .

ففيما يتعلق بالمصروفات لا يعدو الأمر أن يكون مجرد اجازة ، لذلك لاتلتزم الحكومة باستنفاد جميع المبلغ المعتمد انفاقه فى الميزانية . بل ان عدم استنفاد المبلغ المعتمد كله يدل فى بعض الأحيان على حسن سياسة الوزير الاقتصادية . وجملة القول هى ان اعتماد أرقام المصروفات الواردة فى الميزانية لا ينطوى الا على تصريح بانفاقها لا التزام بذلك .

واستنادا إلى ذلك لا يجوز للموظف العام أن يحتج بورود الوظيفة التى يشغلها فى قانون الميزانية للقول بأنه لا يجوز الغاؤها ومن ثم الاستغناء عنه هو ، ذلك بأن قانون الميزانية ليس منشئا للحقوق فى هذا الشأن .

أما فيما يتعلق بالايرادات المقدر تحصيلها فى مشروع الميزانية فيجب التمييز فيما نحن بصدده بين الايرادات الضريبية والايرادات غير الضريبية .

فى شأن موارد الدومين فان النص على أرقام لها فى الميزانية ليس الا من قبيل التقدير المالى المحض ، ذلك بأن خلو الميزانية من هذا التقدير لا يعفى المكلفين بادارة هذه الأموال العامة من واجبهم فى إدارتها وتحصيل ايراداتها. ذلك بينما يعتبر اعتماد الميزانية — بالنسبة للضرائب — تصريحا بجبايتها ، وهو تصريح ان خلى منه قانون الميزانية لامتنع — نظريا على الأقل — على رجال السلطة التنفيذية هذه الجباية .

عدا أن اعتماد الميزانية لا يقف مضمونه بالنسبة للايرادات الضريبية عند حد الترخيص لرجال السلطة التنفيذية بالجباية وانما يتعدى ذلك إلى جعل أعمال الجباية التزاما يقع على عاتقهم ، وفى هذا المعنى يتضمن قانون الميزانية السنوى فى فرنسا نصا يقضى بمعاقبة كل صاحب سلطة عامة يمنح اعفاءات من الضرائب أو الرسوم فى غير حدود القانون . وجملة القول ان اعتماد الميزانية يعنى اجازة من غير التزام بالنسبة للمصروفات وأمرا بالتحصيل بالنسبة للايرادات .

ويخلص من مراجعة ما قيل فى شأن تحضير الميزانية على ضوء ما قلناه فى شأن سيادة البرلمان فى اعتمادها أن ميزانية الدولة عمل إدارى من ناحية وقانون من ناحية أخرى ، فهى لا تعدو أن تكون عملا إداريا من حيث مضمونها سواء فى ذلك من ناحية الايرادات والمصروفات كما هو واضح من الوصف السابق ، وهى من حيث الشكل قانون لأنها تمر بمراحل عمل القانون نتيجة لاختصاص المجالس النيابية باعتمادها .

فاذا كانت ميزانية الدولة قانون من حيث الشكل فانها من حيث الموضوع عمل إدارى ينطوى على عمليات مالية صرفة . عدا أنه للاعتبارات السياسية التى تتسلط على ميزانية الدولة والتى تدور حول جعل السيادة للمجالس النيابية فى الشئون المالية جميعا تميزت هذه الميزانية عن ميزانية المنشئات الخاصة على نحو يمكن لتلك المجالس من مراقبة مالية الدولة رقابة كاملة . فميزانية الدولة — على عكس ميزانية المنشآت الخاصة — لاتعدو أن تكون برنامجا ماليا تضعه الحكومة لفترة مقبلة وتقدمه إلى البرلمان ليناقشه ويقره ومن ثم فهى ليست الا مجموعة من تقديرات لنفقات الدولة وايراداتها عن فترة مقبلة معينة . وهذا أمر يمكن للبرلمان من الرقابة السياسية لبرامج الحكومة المقبلة فى شتى النواحى الاقتصادية والاجتماعية وغيرها والوقوف عليها لاقرارها مقدما . وهذا ما يميز ميزانية الدولة عن حسابها الختامى الذى يتضمن ما تم فعلا فى فترة مالية سابقة معينة من عمليات مالية تنفيذا للتقديرات التى وردت فى الميزانية ، ومن ثم يستطيع البرلمان أن يتبين ما إذا كانت الحكومة قد التزمت البرنامج المالى الذى ضمنته الميزانية وأقره هو .

فالميزانية برنامج لفترة مقبلة بينما الحساب الختامى بيان بمصروفات الدولة وايراداتها الفعلية أثناء هذه الفترة . وفى هذا الشأن جاء فى المادة ١٤٤ من دستور سنة ١٩٢٣ المصرى الملغى أن « الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده » . وجاء فى دستور سنة ١٩٥٦ الحالى بمادتيه ١٠٤ و ١٠٥ أن مجلس الأمة يعتمد الحساب الختامى لميزانية الدولة وكذلك الحال بالنسبة للميزانيات المستقلة والملحقة .

وهكذا عن طريق الميزانية والحساب الختامى تسود المجالس النيابية وتشرف على برامج الحكومة المالية من حيث اعدادها وتنفيذها جميعا .

الفرع الثالث
فى
الرقابة المالية

تضع جميع الدول الحديثة نظما تكره بها القائمين على الأموال العامة على تقديم حساب عنها . وطبيعى أن تتباين هذه النظم من بلد إلى بلد تبعا لتباين الأحوال الدستورية والادارية والتاريخية لكل منها . على أن الدول المختلفة وان تباينت أساليبها فى هذا الصدد فانها تهدف جميعا إلى أحكام الرقابة على المكلفين بتنفيذ الميزانية .

وقبل أن نعرض لأساليب الرقابة المالية المختلفة يحسن بنا أن نشير أولا إلى مرحلة تنفيذ الميزانية بوجه عام . وهى مرحلة تبدأ على أثر اعتماد البرلمان — فى البلاد النيابية — للميزانية لتنتهى باعتماده لحسابها الختامى . والغالب أن تنفيذ ميزانية الدولة يمر فى البلاد الحديثة المختلفة بالخطوات الآتية :

١ — تقوم السلطة (الجهة المكلفة بتنفيذ الميزانية الحكومة أو جهاتها العليا — رئيس الوزارة ، وزير المالية — وهذا أمر يختلف باختلاف النظم الدستورية) بالتصريح للمرافق الإدارية المختلفة بالارتباط بالنفقة فى حدود ما أقره الشارع بقانون الميزانية .

٢ — يقوم رؤساء المرافق الإدارية بالتصريح — بدورهم — لموظفين مختصين بهذا الارتباط ، وهؤلاء الموظفون هم الآمرون بالصرف .

٣ — تضع السلطة المركزية فيما نحن بصدده — وزارة المالية أو وزارة الخزانة — المال اللازم تحت تصرف الصيارفة أمناء الخزانة .

٤ — يصدر الآمرون بالصرف بالادارات المختلفة أوامر الصرف ، مقررين أن المبالغ المطلوبة واجبة الأداء وأنه يجوز صرفها ، ثم تحول هذه الأوامر إلى الصيارفة أمناء الخزانة الذين يقومون بصرفها .

تلك هى الخطوات التى تتبع فى تنفيذ ميزانية المصروفات فى البلاد المختلفة على وجه العموم ، وان كان بعض هذه الخطوات لا يقوم فى بعض الدول ، تبسيطا لاجراءات التنفيذ ، أو يندمج البعض منها بالبعض تقصيرا للاجراء ، كأن لا يكون ثمة صيارفة أمناء خزانة ، وانما تحول المرافق الإدارية الصرف على البنك المركزى .

أما فيما يتعلق بتنفيذ الايرادات فان عملياته كلها تتركز فى تحصيل موارد الدولة المختلفة عن طريق وزارات ومصالح وادارات تختلف تبعا لطبيعة هذه الموارد ، ضريبية أم غير ضريبية ، ضريبية مباشرة أم غير مباشرة على أن تتجمع فى النهاية لحساب وزارة المالية .

المبحث الاول
فى
مراقبة التنفيذ
(عرض عام مقارن)

نستطيع أن نميز فى البلاد التى وضعت نظما لمراقبة عمليات تنفيذ الميزانية ، بين نوعين من الرقابة : الرقابة السابقة Controle a priori ، والرقابة اللاحقة Controle a posteriori . والرقابة السابقة هى التى تباشر قبل أن يسوى الارتباط بالاتفاق نهائيا ، بينما تباشر الرقابة اللاحقة بعد أن تتم هذه التسوية .

الرقابة السابقة le controle a priori

ويبدو من استعراض النظم المتبعة فى مختلف الدول التى تأخذ بطريقة الرقابة السابقة أن هذا النوع من الرقابة يتخذ أشكالا متباينة . فقد تتخذ الرقابة السابقة شكل التأكيد من صحة اجراءات الصرف والعمليات التى اقتضته عن طريق التأشير بذلك على أوامر الصرف ذاتها أو على أى مستند آخر يؤدى إلى الصرف أو الارتباط به . وقد تتحقق هذه الرقابة السابقة عن طريق الوثائق والمستندات المؤيدة للصرف يتبين ما إذا كانت عملية الصرف قد تمت صحيحة أو أن التوريد قد تم فعلا على ما ينبغى أن يكون ، وهكذا .

وكذلك الحال بالنسبة للرقابة اللاحقة Controle a Posteriori فان لها أشكالا متباينة ، فقد تكون شاملة من شأنها أن تقضى بفحص الحسابات العامة فى كل مرحلة من مراحل تنفيذ الميزانية وفى كل ناحية من

نواحى هذه المراحل ، وقد لا تقع الا فى مرحلة معينة من هذه المراحل . والغالب فى هذه الرقابة اللاحقة أن تتولاها هيئة مستقلة عن الإدارة وأن نتيجة فحصها لعمليات التنفيذ تقدم إلى السلطة التشريعية أى إلى الهيئة التى اعتمدت الميزانية .

والرقابة السابقة ان هى استطاعت أن تتفادى وقوع المخالفات المالية ، قد تؤدى إلى تعقيد وبطأ يؤديان فى البلاد التى تأخذ بهذا النظام بالنسبة لكل مراحل تنفيذ الميزانية وفى جوانبها المختلفة إلى التضحية بحسن سير المرافق الإدارية ، وذلك حال ما وصل إليه الأمر فى بعض بلاد أمريكا الجنوبية (١).

هذا والرقابة السابقة تبدو أكثر ما تكون فعالة مجدية فى البلاد التى تنظم فيها هذه الرقابة فى بطن الإدارة ذاتها . ففى فرنسا ، مثلا ، تتولى وزارة المالية هذه الرقابة وهى تعين مراقبا لهذا الغرض هو Conteoleur des depenses engagées لدى كل وزارة كرقيب للارتباط بالصرف ، يتحقق من صحة القرارات المؤدية إلى الارتباط بالصرف أو الأمر به قبل وقوعه . وتقف مهمة وزارة المالية هناك عند هذا الحد تاركة الرقابة اللاحقة لمحكمة المحاسبة La cour des Comptes وفى المملكة المتحدة لا تتولى الرقابة السابقة وزارة المالية ، وانما يقوم بالتحقق من صحة الارتباط بالصرف قبل وقوعه مراقب الحسابات فى كل وزارة ، وهو موظف يعينه الوزير الأول ، وهو غير قابل للعزل ، حتى لا يكون لرجال التنفيذ سلطان عليه فى أداء مهمته ، ذلك بينما تخضع عمليات خروج المال ذاتها (الدفع) لرقابة تباشرها وزارة الخزانة ، التى تضع الأموال اللازمة تحت تصرف الصراف العام «Paymaster général» . أما الرقابة اللاحقة فيتولاها هناك المحاسب والمراجع العام . Comptrollerand audito general. على ما سنرى .

---

(١) راجع :

Comptabilité publique et exécution du budget — Nations Unies Departement des questions économiques Novembre 1952

هذا والرقابة اللاحقة هى الرقابة الأكثر شيوعا فى البلاد التى تنظم رقابة على تنفيذ الميزانية . وهى رقابة الغالب فيها أن تسند إلى هيئة مستقلة عن الإدارة ، تقدم تقريرها فى شأن تنفيذ الميزانية إلى البرلمان مباشرة . والغالب أنه تأييد لهذا الاستقلال تخول — حيث يتبع هذا النظام — الرئيس وبعض أعضاء هذه الهيئة سلطات قضائية أو شبه قضائية وحصانة ضد العزل . ولقد نشأت محكمة المحاسبة le cour des Comptes الفرنسية على هذه الأسس ثم صارت مثلا احتذى به فى كثير من الدول وخاصة فى دول الشرق الأوسط وأمريكا الجنوبية .

وفى فرنسا ثمة فصل واضح بين الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة لتنفيذ الميزانية ، فالأولى تتولاها وزارة المالية بينما تتولى الثانية هيئة مستقلة — هى محكمة المحاسبة — وهى هيئة شبه قضائية تتمتع بمركز مرموق مهيب الجانب من جهة الحكومة ، وهى هيئة مختصة بتحقيق الحسابات العامة ، والحكم على صحتها ، والكشف عن المخالفات المالية ، ثم تقديم تقدير سنوى إلى البرلمان عن الحساب الختامى لميزانية الدولة ليفحص هذا الحساب على ضوئه .

وفى انجلترا يتولى المحاسب والمراجع العام وهو موظف يتمتع بمكانة كبيرة غير قابل للعزل من جهة السلطة التنفيذية ، ومستقل عنها فلا يعزل الا بناء على طلب البرلمان ، ويسأل عن أداء مهمته لدى لجنة الحسابات بمجلس العموم .

وعلى هذا المحاسب والمراجع العام هناك أن يتثبت من أن الأموال العامة لم يفرج عنها من بنك انجلترا الا وفقا لما أقره البرلمان ، وأن ايراد الدولة يرد إليها بانتظام ، وأن يتتبع مصروفات مصالح الدولة المختلفة ، وأن يتثبت من أن الأموال التى أفرج عنها البنك قد أنفقت فعلا فيما اعتمد لها البرلمان وأن الانفاق قد تم صحيحا ، وأن يقدم للبرلمان فى كل عام

الحساب الختامى للدولة مصحوبا بشهادته وتقريره عنه ، وهو فوق ذلك كله يشترك مع لجنة المحاسبة العامة بمجلس العموم the committee of Public accounts فى بحث المسائل المالية ومناقشة الآمرين بالصرف (١) .

ويخلص مما تقدم أن مراقبة تنفيذ الميزانية قد تكون « إدارية » ، وقد تكون قضائية أو شبه قضائية (٣) وقد تكون « برلمانية » . أى أن يعهد بها إلى نفر من الإدارة العامة نفسها ، فهى إدارية صرفة ، أو الى هيئة لها اختصاص شبه قضائى فى شأن الحسابات العامة مستقلة عن الإدارة فهى رقابة قضائية ، أو أن يتولاها البرلمان فهى برلمانية .

وإذا كان الأصل فى البلاد النيابية جمعاء أن البرلمان يعتمد ميزانية الدولة وينظر فى حسابها الختامى ، ومن ثم يتسنى له أن يراقب تنفيذها ، فان برلمانات لبعض الدول دأبت — حتى أصبح مسلكها فى حكم العرف — على عدم الاكتراث بفحص هذا الحساب الختامى إلى حد أصبحت معه السيادة فيما نحن بصدده لأنواع الرقابة الأخرى كالرقابة الإدارية ، أو شبه القضائية ؛ وهذا حال فرنسا ، فالرقابة الإدارية ، والقضائية (عن طريق محكمة المحاسبة) تفوق أهمية وأثرا الرقابة البرلمانية هناك . ذلك بينما نرى البرلمان الانجليزى — إذ يترك اعداد الميزانية وتنفيذها للحكومة — يحاسبها حسابا عسيرا عن تنفيذها ، وذلك عن طريق لجنة المحاسبة العامة المشار إليها آنفا والتى يرأسها عادة عضو من أعضاء المعارضة فى مجلس العموم.

---

(١) راجع تفصيل ذلك فى : فرج جبران المرجع السابق ص ٢٨ وما بعدها .

المبحث الثانى
فى
مراقبة التنفيذ فى مصر

ا ـ ديوان المحاسبة

فى ١٧ أغسطس سنة ١٩٤٢ صدر قانون رقم ٥٢ (١) بانشاء « ديوان المحاسبة » كهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية (م ٢ من القانون) .

ويختص هذا الديوان بمراقبة ايرادات الدولة ومصروفاتها (م ٢) .

وهو لذلك يختص فيما يتعلق بالايرادات :

(ا) بمراقبة تحصيل ايرادات الدولة وتوريدها للخزائن العامة واضافتها إلى أنواعها فى الحسابات .

(ب) بتحقيق ما إذا كانت أحكام القوانين المالية واللوائح المنفذة لها معمولا بها وتوجيه النظر إلى ما قد يبدو له فيها من وجوه النقص .

(ج) بفحص اللوائح والأنظمة الإدارية النافذة للاستيثاق من تطبيقها وكفايتها لضبط أساس الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة ولضمان تحصيلها طبقا للقوانين .

وفى هذا الصدد يجب على الديوان أن يتثبت بوجه خاص :

١ ـ من أن حوافظ توريد الايرادات والمستندات التى تقوم مقامها

---

(١) معدل بالقانون رقم ١١ لسنة ١٩٤٦ .

روجعت بواسطة الموظفين المختصين وأن الايرادات المبينة بها دخلت فى خزانة الدولة .

٢ — من أن ما قدمته المصالح من البيانات يدل على أن ما تم تحصيله من الايرادات مضافا إليه مبلغ المتأخر هو كل ما يستحق بمقتضى القوانين والمراسيم واللوائح النافذة وأنه لم يدخر جهدا فى تحصيل ذلك المتأخر .

٣ — من أنه لم يحصل اعفاء من ضريبة أو رسم فى غير الأحوال المنصوص عليها فى القوانين أو دون تصديق السلطة المختصة .

٤ — من أنه تحصيل الضرائب والرسوم والعوائد المختلفة تم طبقا للقوانين (م ٦) .

وفيما يتعلق بالمصروفات يختص الديوان : —

(ا) بالتثبت من أن المصروفات صرفت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها وأن الصرف تم طبقا للقوانين واللوائح النافذة .

(ب) بتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييدا للصرف والاستيثاق من مطابقتها للأرقام المدرجة بالحسابات .

(ج) بالتحقق من سلامة تطبيق اللوائح والأنظمة الموضوعة للمخازن العامة وفروعها ولفت النظر إلى ما قد يرى فيها من أوجه النقص .

وفى هذا الصدد يجب على الديوان أن يتثبت بوجه خاص :

١ — من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة فى المستندات .

٢ — من أن أوامر الصرف صدرت صحيحة وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقا للوائح وأنها مصحوبة بالأوراق المطلوبة والمخالصات الصحيحة .

٣ — من أن جميع المصروفات حصلت من الباب والبند الذى هو من نوعها طبقا لما هو وارد فى الميزانية .

٤ — من أن الاعتماد المربوط لكل باب من أبواب الميزانية أو بند من بنودها لم يتجاوز الا بعد الترخيص بذلك من السلطة المختصة .

٥ — من أن المبالغ المنصرفة على الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة صرفت فى الوجوه التى فتحت الاعتمادات من أجلها وأنه لم يباشر أى عمل غير مدرج بالميزانية دون إذن سابق من البرلمان .

٦ — من الأسباب التى أدت إلى عدم القيام بصرف كل أو بعض الاعتمادات المقررة للأعمال الجديدة ومن أن الوفر فى اعتماد عمل ما لم يستخدم فى تجاوز اعتماد آخر تجاوزا يترتب عليه زيادة التكاليف النهائية لذلك العمل بغير إذن السلطة التى تملك الترخيص بتجاوز التكاليف النهائية .

٧ — مما قد يحدث من ارتباط احدى المصالح ارتباطا يترتب عليه تجاوز المربوط من بنود ميزانيتها ولو كانت المصروفات لم تصرف فعلا .

٨ — من الأحوال التى تستخدم فيها إحدى المصالح وظيفة ممنوحة بصفة شخصية أو محتفظا بالغائها أو تعديلها عند أول خلو .

٩ — من تنفيذ أحكام القوانين التى تصدر بربط الميزانية (م ٧) .

وتحقيقا لذلك كله يقوم ديوان المحاسبة بفحص الحسابات والمستندات المؤيدة لها فى مقر الديوان نفسه ، أو فى المصالح بانتداب موظفين لهذا الغرض . ولرئيس الديوان الحق فى أن يفحص — عدا المستندات المنصوص عليها فى اللوائح — أى مستند أو سجل أو أوراق أخرى يراها لازمة لأعمال المراجعة .

ولهذا الغرض يكون لديوان المحاسبة حق الاتصال المباشر بمديرى الحسابات ومراقبيها ورؤسائها ومن يقوم مقامهم وحق مراسلتهم فى ذلك (م٨).

وعلى الموظفين الذين يناط بهم الترخيص بصرف الاعتمادات المخصصة لكل مصلحة أن يقوموا بفحص ملاحظات الديوان والاجابة عنها . ويبلغ الديوان إلى الوزارة المختصة كل ما يتراءى له عن الملاحظات التى أسفرت عنها المراجعة لاتخاذ اللازم بشأنها .

فاذا وقع خلاف بين الديوان واحدى الوزارات أو المصالح تعرض المسألة على مجلس الوزراء للفصل فى الخلاف .

ويجب على رئيس الديوان أن يضمن تقريره إلى مجلس الأمة المسائل التى وقع خلاف بشأنها (م ٩) .

وعلى الديوان أن يراجع جميع حسابات التسوية من أمانات وعهد وحسابات جارية للتثبت من صحة العمليات المختصة بها ومن أرقامها المقيدة فى الحسابات مؤيدة بالمستندات القانونية وأن يراجع حسابات السلف التى أجرتها الحكومة وما يقتضيه ذلك من التثبت من توريدها أصلا وفائدة لخزانة الدولة (م ١٠) .

وتمكينا للرقابة البرلمانية يضع رئيس الديوان تقريرا سنويا عن الحساب الختامى للسنة المالية التى انقضت يبسط فيه الملاحظات التى يراها ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الأمة فى مبدأ كل دور انعقاد عادى ، ويبلغ فى الوقت نفسه إلى وزير المالية وكذلك يرفع إلى هذا المجلس تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة إلى توجيه نظره إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة (م ١١) (١) .

---

(١) هذا ويقوم الديوان فيما عدا ذلك بمراجعة كل حساب اخر يناط به مراجعة بقرار من مجلس الأمة أو من مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية ، ويبلغ رئيس الديوان ما يعن له بشأن هذا الحساب إلى وزير المالية ، ولرئيس الديوان أن يدون فى تقريره السنوى كل ما يبدو له من الملاحظات بشأن الحساب المتقدم ذكره (م ١٢) .

وتحقيقا لاستقلال الديوان ، عن الحكومة خول القانون رئيسه وموظفيه ضمانات ؛ منها أن رئيس الديوان يعين بقرار جمهورى بعد موافقة مجلس الوزراء ، ويبلغ هذا التعيين إلى مجلس الأمة ، ويعامل رئيس الديوان بالنسبة للمعاش معاملة الوزراء ، وليس لمجلس الوزراء عزله ولا احالته إلى المعاش الا بناء على طلب مجلس الأمة (م ٣) . كما لا يجوز لرئيس الديوان أن يجمع بين وظيفته هذه وبين عضوية مجلس الأمة أو أى عمل آخر له مرتب أو مكافأة من خزانة الدولة أو من أى شركة أو هيئة مالية أخرى (م ٤) . ومن ذلك أيضا أن لرئيس الديوان السلطة المخولة لوزير المالية فيما يتعلق باستخدام الاعتمادات المقررة بميزانية الديوان ، وفى تنظيمه وإدارة أعماله ، وبوجه خاص فى تعيين موظفى الديوان ومنحهم العلاوات والترقيات والأجازات ومحاكمتهم التأديبية ، ولا يجوز نقل أحدهم إلى مصلحة أخرى أو ندبه للقيام بعمل وظيفة عامة أخرى الا بموافقة رئيس الديوان . هذا إلى جانب الضمانات الأخرى التى يكفلهـا القانون لموظفى الديوان من حيث شئونهم وتأديبهم (م ٥) .

وقد تبين بعد انشاء هذا الديوان أن الحكومات التى تعاقبت فى ظل النظام السياسى القديم لم تمكنه من أداء رسالته على وجه مرضى ، رغم مابذله من جهود لوضع حد للمخالفات الصارخة لقواعد الميزانية والخروج عن الاعتمادات الواردة بها على القواعد المالية عامة . وهذا ما استدعى الالتجاء إلى النظامين الآتيين :

= وكذلك تجرى أحكام هذا القانون على حسابات وزارة الأوقاف وحسابات الجهات ذات الميزانيات الملحقة بالميزانية العامة وعلى حسابات مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية والقروية وكل هيئة تخرج لها الحكومة عن جزء من مال الدولة أما بطريق الاعانة أو لغرض الاستثمار (م ١٣) .

ب ـ ضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية

تحقيقا لضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية صدر القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ متضمنا أنه لا يجوز البتة الصرف أو الارتباط بمصروفات ما لم يكن ذلك فى حدود الاعتمادات المدرجة بالميزانية . وفى هذا الشأن أوجب القانون على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ، أو إذا ترتب على تنفيذ الصرف تجاوز الاعتمادات المخصصة فى باب معين من أبواب الميزانية ، أو نقل اعتماد من باب إلى آخر ، أو الخصم على غير الاعتمادات الموجودة كالصرف على العهد لعدم وجود اعتماد فى الميزانية ، أو لعدم كفاية هذا الاعتماد .

كما أوجب عليهم أيضا أن يمتنعوا عن التأشير على الأوامر الخاصة بصرف ماهيات الموظفين المعينين أو المرقين الوارد أسماؤهم فى كشوف التعديلات الشهرية التى تبلغ إليهم من إدارة المستخدمين ، إذا لم ينص فى هذه الكشوف ، إزاء اسم كل منهم ، على أن التعيين أو الترقية قد تمت فى حدود الدرجات المربوطة فى الميزانية . ويقضى هذا القانون بأن يخصص فى كل وزارة وفى كل مصلحة موظف من بين موظفيها يعهد إليه فى امساك دفتر خاص تقيد فيه جميع الارتباطات المالية . ويجب على الوزارات والمصالح ، قبل ابرام أى عقد أو اتفاق مالى ، الحصول من ذلك الموظف على اقرار كتابى يبين فيه البند الجائز الخصم عليه قانونا بقيمة هذا الارتباط ، مع الاشارة إلى كتابة الباقى منه لهذا الغرض . وعلى الموظف المذكور الامتناع عن تقديم هذا الاقرار إذا كان الارتباط من شأنه الاخلال بقواعد الميزانية باحدى الصور المشار إليها آنفا .

ويجب على مديرى إدارات المستخدمين ورؤسائهم ووكلائهم ، وعلى كل موظف آخر يعهد إليه مباشرة بشيء من اختصاصهم ، الامتناع عن التأشير على القرارات الخاصة بتعيينات الموظفين وترقياتهم وعلاواتهم ، إذا ترتب على تنفيذ تعيين موظف احتسابا على وفور الميزانية ، أو ترقية موظف بصفة شخصية ، أو قيد موظف على درجة أدنى من درجته ، أو مخالفة قواعد الميزانية باحدى الصور السابق الاشارة إليها .

فاذا ارتكب موظف ممن أشير إليهم مخالفة الحكم من هذه الأحكام ، أو أغفل ابلاغ وزارة المالية فى الحالات التى يكون فيها مثل هذا الابلاغ واجبا كان لرئيس ديوان المحاسبة أن يطلب من الوزير المختص ، أو من رئيس المصلحة التابع له الموظف ، توقيع ما يقتضيه الأمر من عقوبة عليه ، أو احالته إلى مجلس التأديب على حسب الأحوال .

جـ ـ المجلس التأديبى للمخالفات المالية

وفى سنة ١٩٥٣ صدر المرسوم بقانون رقم ١٣٢ بانشاء مجلس تأديبى لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية . ووفقا لهذا المرسوم بقانون ينشأ مجلس يسمى المجلس التأديبى للمخالفات المالية . ويؤلف من رئيس مجلس الدولة رئيسا ، ووكيل ديوان المحاسبة ووكيل ديوان الموظفين ومستشار من مجلس الدولة وموظف من كبار موظفى ديوان المحاسبة أعضاء . ويكون انعقاد هذا المجلس بمقر ديوان المحاسبة . ويختص هذا المجلس التأديبى بمحاكمة الموظفين العموميين — عدا الوزراء — تأديبيا عن المخالفات الآتية :

١ — مخالفة القواعد والأحكام المالية المنصوص عليها فى الدستور .

٢ — مخالفة الميزانية العامة أو الميزانيات الملحقة بها أو الخارجة عنها أو الميزانيات الخاصة بالهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة والتى يكون الموظف العمومى مندوبا لمراقبتها أو الاشراف عليها .

٣ ــ مخالفة أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٤٩ الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية (المشار إليها آنفا) .

٤ ــ مخالفة أحكام لائحة المخازن والمشتريات ، وعلى وجه العموم القواعد والأحكام المالية .

٥ ــ كل اهمال أو تقصير يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى إلى ذلك .

٦ ــ عدم الرد على مناقضات الديوان أو مكاتباته بصفة عامة أو التأخر فى الرد بغير عذر مقبول . ويعتبر فى حكم عدم الرد أن يجيب الموظف اجابة الغرض منها المماطلة والتسويف .

٧ ــ عدم موافاة الديوان بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة . أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها ، مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون أنشائه .

وللمجلس أن يوقع العقوبات الآتية :

الانذار ــ الحرمان من المرتب مدة لا تزيد على شهر ــ الوقف عن العمل بدون مرتب مدة لا تزيد على ثلاثة شهور ــ خفض المرتب ــ خفض الدرجة ــ خفض المرتب والدرجة ــ العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أو المكافأة ــ العزل من الوظيفة مع الحرمان من كل أو بعض المعاش أو المكافأة .

ويقيم رئيس ديوان المحاسبة الدعوى التأديبية أمام المجلس التأديبي للمخالفات المالية من تلقاء نفسه أو بناء على طلب رئيس مجلس الأمة ، أو

رئيس الجمهورية أو أحد الوزراء بالنسبة إلى الموظفين فى وزارته ، أو ممثلى الأشخاص المعنوية العامة الأخرى طبقا لنظامها بالنسبة إلى موظفيها .

وقرارات المجلس نهائية سواء كانت غيابية أو حضورية . ولا يجوز الطعن فيها الا أمام محكمة القضاء الإدارى إذا توافرت لها الأسباب المنصوص عليها فى قانون مجلس الدولة بالنسبة إلى القرارات التأديبية . وتسقط الدعوى التأديبية بمضى خمس سنوات من تاريخ وقوع المخالفة . وتنقطع هذه المدة باجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة ، وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء . وإذا تعدد المتهمون فان انقطاع المدة بالنسبة إلى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة إلى الباقين ولو لم تكن قد اتخذت ضدهم اجراءات قاطعة للمدة .

وترك الخدمة لا أثر له فى اقامة الدعوى التأديبية فيما نحن بصدده ، إذ يجوز وفقا لهذا القانون اقامة الدعوى التأديبية على الموظف الذى يكون قد ترك الخدمة لأى سبب كان ، وفى هذه الحالة يجوز الحكم باحدى العقوبات الآتية : الحرمان من المعاش مدة لاتزيد على ثلاثة أشهر — الحرمان من المعاش كله أو بعضه من تاريخ الحكم - غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز المرتب الاجمالى الذى كان يتقاضاه وقت وقوع المخالفة .

هذا ولا يخل توقيع العقوبات المنصوص عليها فى هذا القانون بحق اقامة الدعوى المدنية أو الجنائية ضد الموظف المتهم عند الاقتضاء (١) .

---

(١) فيما يتعلق بالاجراءات الخاصة بالمحاكمة أمام المجلس وغيرها من التفصيلات يرجع إلى أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ المنشور بالوقائع المصرية العدد ١٢٠ مكرر غير اعتيادى بتاريخ ١٩ أغسطس ١٩٥٢ .

د ـ الحساب الختامى

فى آخر كل عام مالى تطلب وزارة المالية والاقتصاد إلى الوزارات والمصالح حسابها الختامى عن السنة المالية ، حتى إذا ما تجمعت لديها هذه الحسابات قامت بفحصها ، وتقديمها ، مرفقة بمذكرة ايضاحية (عن الحساب الختامى للسنة المالية المنقضية) ، وبعد أن يصدق عليها مجلس الوزراء ، إلى مجلس الأمة ، كما أن على ديوان المحاسبة أن يقدم تقريرا عن هذا الحساب إلى ذلك المجلس على نحو ما أشرنا (م ١١ من قانون ديوان المحاسبة) وذلك تمهيدا لصدور قانون باعتماد الحساب الختامى للدولة .

وفى شأن هذه الرقابة البرلمانية اللاحقة عن طريق الحساب الختامى لميزانية الدولة قضى دستور سنة ١٩٥٦ المصرى الحالى فى مادتيه ١٠٤ و١٠٥ بأن « يعتمد مجلس الأمة الحساب الختامى لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة (١) .

---

(١) أما فى فترة الانتقال فقد كان العمل على أن الحساب الختامى يحال إلى لجنة خاصة هى « لجنة الحسابات العامة » . وهى لجنة تشكل — وفقا لقرار هيئة المؤتمر المشترك الصادر فى أغسطس سنة ١٩٥٣ — من خمسة أعضاء هم : عضوان من مجلس قيادة الثورة يختارهما المجلس ، ووزيران يختارهما مجلس الوزراء ويحل غيرهما محل كل منهما عند النظر فى شئون تتعلق بوزارته ، وأحد كبار موظفى الدولة ذوى الخبرة فى الشئون المالية والادارية ، ويحضر جلساتها رئيس ديوان المحاسبة أو من ينوب عنه من كبار موظفى الديوان . وتحال إلى هذه اللجنة الحسابات الختامية للدولة وغيرها من الهيئات العامة التى تعرض على مجلس الوزراء لأصدار قانون باعتمادها مع تقارير ديوان المحاسبة عنها . ويحال إليها كذلك ما يرفعه الديوان على مدار السنة من تقارير خاصة إلى مجلس الوزراء أو إلى هيئة المؤتمر المشترك . وتختص هذه اللجنة بفحص الحسابات والتقارير المتقدمة واعداد تقارير عنها تتضمن ملاحظاتها واقتراحاتها ، وترفع إلى مجلس الوزراء للنظر فى اعتماد الحسابات الختاميه فى ضوئها . وللجنة الحسابات العامة فى هذا السبيل سلطة استدعاء رؤساء المصالح وكبار الموظفين ومناقشتهم واستيضاحهم ، ولها حق اجراء التحقيق وطلب البيانات والمستندات وكافة المعلومات والأوراق التى تراها لازمة لأداء مهمتها من أية جهة ذات صلة بانفاق الأموال العامة (المواد ١ و ٢ و ٣ من القرار المشار إليه .)

وواضح من الأنظمة المصرية السابقة (ديوان المحاسبة ، ضبط الرقابة على تنظيم الميزانية ، المجلس التأديبي للمخالفات المالية ، الحساب الختامى) أن مصر تجمع بين الأخذ بنظامى الرقابة السابقة والرقابة اللاحقة وبين الرقابة الإدارية الصرفة والرقابة عن طريق هيئة مستقلة ، والرقابة البرلمانية .

فثمة رقابة إدارية صرفة أى قابعة فى بطن الإدارة ذاتها وهى رقابة سابقة . وهى تلك التى أحكمها القانون الخاص بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية . لقد أوجب هذا القانون على مديرى الحسابات ورؤسائها ووكلائهم الامتناع عن التأشير على كل أمر بصرف مبلغ إذا لم يكن هناك اعتماد أصلا أو إذا طلب الخصم على اعتماد غير مخصص لهذا الصرف ... إلى آخر ما ورد فى هذا الشأن بذلك القانون . ولنا فى صدد تنظيم هذه الرقابة الإدارية رجعة فى القسم الثانى من هذا الكتاب فالاسهاب فى تنظيمها مكانه ذلك القسم . على أننا نكتفى الآن بالاشارة إلى أن هذه الرقابة إدارية صرفة ، ذلك بأن رجالا من الإدارة ذاتها هم الذين يقومون بها (مديرو الحسابات ورؤساؤها ووكلاؤهم ، مديرو إدارات المستخدمين ووكلاؤهم ...) ، وأنها سابقة على الصرف ، كما هو واضح مما سبق .

وثمة رقابة عن طريق هيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية هى ديوان المحاسبة ، واستقلاله واضح من الضمانات المخولة لرئيسه وموظفيه فى قانونه الذى عرضناه آنفا .

وظاهر مما فصلناه فى شأن اختصاصات هذا الديوان أن رقابته لتنفيذ الميزانية لاحقة . ففيما يتعلق بمراقبة المصروفات بالذات يختص الديوان — كما أشرنا — بالتثبت من أن المصروفات قد صرفت فى الأغراض التى خصصت الاعتمادات من أجلها ، وأن الصرف تم طبقا للقوانين واللوائح النافذة ، وبتحقيق صحة المستندات المقدمة تأييدا للصرف . وعلى الديوان فى

هذا الصدد أن يتثبت بوجه خاص ، من أن المبالغ المنصرفة على كل بند من بنود الميزانية مقابلة للأرقام الواردة فى المستندات ، ومن أن أوامر الصرف صدرت صحيحة ، وأنها صدرت من السلطات المختصة طبقا للوائح ، وأنها مصحوبة بالأذون المطلوبة والمخالصات الصحيحة ...

وهناك رقابة برلمانية تتولاها الهيئة النيابية التشريعية ، البرلمان سابقا ومجلس الأمة حاليا . وهى رقابة تقع لاحقة لتنفيذ الميزانية ، كما تقع خلال تنفيذها . فلقد سبق أن رأينا أن رئيس ديوان المحاسبة يرفع إلى مجلس الأمة تقارير على مدار السنة كلما دعت الضرورة إلى توجيه نظره إلى مسائل يرى أنها من الخطورة والأهمية بحيث يستدعى نظرها السرعة (م ١١ من قانون انشاء الديوان) ، وبذلك يمكن الديوان هذا المجلس من مراقبة تنفيذ الميزانية خلال التنفيذ ذاته . ذلك فضلا عما يستطيع أن يقوم به مجلس الأمة من رقابة خلال هذا التنفيذ ، عن طريق حق أعضائه فى توجيه الأسئلة أو الاستجوابات إلى الوزراء (م ٩٠ . من دستور سنة ١٩٥٦) من ناحية ، ومن ثنايا وجوب موافقته على نقل أى مبلغ باب إلى آخر من أبواب الميزانية ، وكذلك على كل مصروف غير وارد بها أو زائد على تقديراتها (م ١٠٣ دستور سنة ١٩٥٦) .

وأما الرقابة البرلمانية اللاحقة فتتحقق عن طريق الحساب الختامى . فلقد رأينا أن مجلس الأمة مختص باعتماد الحساب الختامى لميزانية الدولة والميزانيات المستقلة والملحقة (م ١٠٤ ، ١٠٥ دستور سنة ١٩٥٦) ؛ وأنه تمكينا لهذه الرقابة البرلمانية اللاحقة ، يضع رئيس ديوان المحاسبة تقريرا سنويا عن الحساب الختامى للسنة المالية التى انقضت يبسط فيه الملاحظات التى يراها ويرفع هذا التقرير إلى مجلس الأمة فى مبدأ كل دور انعقاد عادى (م ١١ من قانون انشاء الديوان) .

وجملة القول ان مصر بنظمها التى سبق عرضها تقيم نوعين من الرقابة على تنفيذ الميزانية : رقابة إدارية ، ورقابة برلمانية ، وأن الرقابة الإدارية هى بدورها على نوعين رقابة سابقة عن طريق بعض رجال الإدارة ذاتها (فهى إدارية صرفة) ، وأخرى لاحقة عن طريق هيئة مستقلة (هى ديوان المحاسبة) . وأن الرقابة البرلمانية هى على مرحلتين : رقابة خلال التنفيذ وأخرى لاحقة له .

وفى شأن ما تؤدى إليه مراقبة تنفيذ الميزانية فى مصر من مسئولية يتضح من أحكام المرسوم بقانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الخاص بانشاء مجلس تاديبى لمحاكمة الموظفين المسئولين عن المخالفات المالية والتى سبق عرضها من ناحية ، ومن القواعد الدستورية المصرية من ناحية أخرى .

(١) أن الرقابة الإدارية بنوعيها (السابقة واللاحقة) تؤدى للمسئولية الإدارية للموظفين العموميين القائمين على تنفيذ الميزانية — عدا الوزراء — فيحاكمون تأديبيا بالتفصيل الذى عرضنا له ، وذلك مع عدم الاخلال بالمسئولية المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء .

(٢) أن الرقابة البرلمانية تؤدى للمسئولية السياسية للوزراء أصلا ، ولمسئوليتهم المدنية والجنائية عند الاقتضاء ، ذلك بأن الوزراء مسئولون — سياسيا — مسئولية فردية ، أى كل على حدة ، أمام مجلس الأمة بمعنى أنه إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة (م ١١٣ من دستور سنة ١٩٥٦) . فاذا ما رأى مجلس الأمة عن طريق رقابته لتنفيذ الميزانية خلال التنفيذ ذاته ، أو بمناسبة اعتماده للحساب الختامى (رقابة لاحقة) أن وزيرا من الوزراء قد خالف أحكام الميزانية جاز للمجلس ، بعد استجواب الوزير — أن يقرر عدم الثقة به ، فاذا قرر المجلس عدم الثقة به وجب عليه اعتزال الوزارة . هذا فضلا عما قد تؤدى

إليه الرقابة البرلمانية فى هذا المقام من مسئولية الوزير مسئولية جنائية ومدنية عند الاقتضاء ، فلرئيس الجمهورية ، ولمجلس الأمة حق أحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه ، من جرائم فى تأديته أعمال وظيفته (م ١٥٢ من دستور سنة ١٩٥٦) (١) .

---

(١) راجع تفصيل ذلك فى كتابنا « النظم السياسية والادارية » ، — ١٩٥٦ — ص ١٥٥ وما بعدها .

الفصل الخامس
فى
مسئوليـة الادارة

ويشمل الفروع التالية :

الفرع الأول : فى نظام الشرعية .

الفرع الثانى : فى نطاق مسئولية الإدارة .

الفرع الثالث : فى القضاء الادارى .

الفرع الرابع : فى مجلس الدولة المصرى .

الفرع الاول
فى
نظام الشرعية

ليست القاعدة القانونية بالأمر الذى يصدر بصدد شخص معين باسمه مقصود بذاته ومن ثم تستنفذ كل آثارها بمجرد تطبيقها على صاحب الشأن فيها وانما هى على النقيض من ذلك معدة للسريان على جميع – الحالات المتماثلة فلا تفقد قوة نفاذها أثر تطبيقها على حالة معينة . ان القاعدة القانونية تمثل صالحا عاما يجعلها واجبة السريان على جميع الحالات المماثلة التى تقع منذ نشأتها إلى حين الغائها .

وليس معنى ذلك أنه يتحتم فى القاعدة القانونية أن تشمل قوة نفاذها الناس جميعا فلا يفلت أحد من سريانها ، فثمة قواعد قانونية بل وثمة كثير من هذه القواعد لا تسرى بحكم ما أعدت له الا على نفر قليل من الناس بل وقد لا تنشأ الا لتسرى على شخص واحد أحيانا . ان القاعدة التى تحدد سلطات رئيس الدولة هى قاعدة قانونية على الرغم من أن سريانها مقصور على شخص واحد وذلك لأنها تتمتع بخاصة التعميم مادامت معدة للسريان على كل شخص يتولى هذا المنصب ، ان ثمة قواعد لاتسرى الا على نفر من الناس أو فرد واحد وهى مع ذلك تعتبر قواعد قانونية ما دامت قد أعدت للسريان على كل شخص يوجد فى الظروف التى حددتها ، ومادامت أنها لا توجه إلى فرد معين بذاته ، أى ما دامت أنها تقصد الأشخاص بأوصافهم لا بذواتهم كأن تقصد شخصا بوصفه رئيسا للدولة أو للوزارة أو فئة من الأشخاص بوصفهم تجارا أو صناعا ، انها تعد قواعد قانونية ما دامت كذلك وبصرف النظر عن عدد الأشخاص الموجهة إليهم .

والتعميم فى القاعدة القانونية لا يقتصر نطاقه — فى ظل النظم السياسية الحديثة — على سلوك الأفراد وانما يتعهدها لتمتد إلى السلطات العامة نفسها فيطوق نشاطها . ان خاصة « التعميم » فى القاعدة القانونية ليس معناها تعميم سريان القاعدة على المحكومين دون الحكام وانما قوة النفاذ فى القاعدة القانونية فى ظل النظم الحديثة لا تدع أيا كان فى داخل نطاق الجامعة السياسية (الدولة) يفلت من الامتثال لها أو يتمكن من الاخلال بها وذلك دون تمييز بين حاكم أو محكوم أو بين هيئة خاصة أو عامة . وجملة القول ان التعميم فى القاعدة القانونية من شأنه اخضاع المحكومين والهيئة الحاكمة للقاعدة على على السواء فليس للأخيرة أن تسمح لنفسها بالخروج على أحكام القاعدة القانونية بحجة أنها موجهة إلى المحكومين فحسب ، ان السلطات العامة تخضع فى كل ما يبدو منها من نشاط وما تتخذه من اجراءات للقواعد القانونية فالقائمة فلا يفلت أى اجراء يصدر عنها من سريان القواعد القانونية التى تقدمته ، انه « نظام الشرعية » Regime de legalité . ان السلطة تعد — فى ظل هذا النظام — جائرة إذا جاءت تصرفاتها مخالفة لقاعدة عامة مجردة معمول بها وقت وقوع التصرف . السلطة لا تعد عادلة الا إذا التزمت فيما تتخذه من قرارات أو اجراءات القواعد القانونية القائمة وباسم القانون ان « نظام الشرعية » يسود القانون على كل اعتبار آخر حتى على السلطة العامة ، ان هذه السلطة لا تقوم ولا تسود فى ظل نظام الشرعية الا عن طريق القانون . ان القانون هو الذى يسود السلطة العامة ، فمنه تستمد وجودها وسيادتها ، فهى تحكم باسمه وعليها أن تلتزم حدوده فيما تتخذه من قرارات أو اجراءات أو فيما تصدره من أوامر . ولقد سجل دستور عام ١٧٩١ الفرنسى الثورى هذا النظام إذ نص على أنه ليس ثمة سلطة فى فرنسا أسمى من سلطان القانون ، ان الملك لا يحكم الا بمقتضاه وباسمه .

ولقد فصل الاسلام من قبل فى أمر علاقة السلطة العامة بالأفراد على أساس « نظام الشرعية » هذا ، فقيد السلطان فيما يتخذه من قرارات أو

اجراءات أو فيما يصدره من أوامر بأحكام الشريعة الاسلامية . وبذلك يكون قد سود القانون على السلطة العامة واعتبر الأول مصدر الثانية ، وجعل واجب السلطة العامة مرتبطا بمراعاتها للقونون ، فان هى خرجت عليه سقط عن الأفراد واجب الامتثال لأوامرها لأن على السلطة العامة أن تراعى فيما يصدر منها من تصرفات أو أوامر أحكام القانون ، قال تعالى فى سورة المائدة « ومن لم يحكم بما أنزل الله فأولئك هم الظالمون » .

ان السلطة العامة إذا اتخذت اجراء أو صدرت أمرا للأفراد مجافيا لأحكام القانون الاسلامى كان الاجراء تحكميا وعدت هذه ظالمة ، ولا طاعة على محكوم لسلطة جائرة ؛ قال صلى الله عليه وسلم « اسمعوا وأطيعوا وان استعمل عليكم عبد حبشى كان رأسه زبيبة ما أقام فيكم كتاب الله تعالى » وقال : « على المرء المسلم السمع والطاعة فيما أحب وكره الا أن يؤمر بمعصية فان أمر بمعصيته فلا سمع ولا طاعة » ، وقال : « انما الطاعة فى المعروف » أى فى حدود القانون .

ولقد خطب أبو بكر بعد بيعته وقال : « أما بعد أيها الناس فانى قد وليت عليكم ولست بخيركم فان أحسنت فأعينونى وان أسأت فقومونى ... أطيعونى ما أطعت الله ورسوله (أى ما أطعت القانون) فان عصيت الله ورسوله فلا طاعة لى عليكم » . وكان عمر يصارح الناس فى خطبه وأحاديثه أن له عليهم حق الطاعة فيما أمر الله فلا طاعة لمخلوق فى معصية الخالق ، أى فى معصية القانون .

وإذا كان لرئيس الدولة فى ظل هذا النظام أن يعفى فى بعض الأحيان أحدا من الناس بذاته من الخضوع لقاعدة عامة مجردة فيستثنية من سريانها العام فانما يستمد هذه السلطة الاستثنائية من القانون نفسه فاستعمالها بقرارات أو أوامر خاصة لا يعد تعطيلا لأحكام القانون العامة المجردة ولا خروجا

عليها انما فى اتخاذها تنفيذ لتلك الأحكام ، من ذلك حق العفو فى المواد الجنائية المخول لرؤساء الدول ذات « نظام الشرعية » كما هى الحال فى مصر حيث يملك رئيس الدولة بمقتضى المادة ١٤١ من الدستور الجديد حق اصدار أوامر يعفى بها أشخاصا معينين بذاتهم من عقوبة معينة وقعت عليهم تطبيقا لقاعدة قانونية .

وإذن فما دامت الادارة ملزمة باحترام القوانين فى تصرفاتها فانه يترتب على ذلك أنها تعتبر مسئولة عن تصرفاتها التى تخالف القوانين .

ولكن ما هى حدود هذه المسئولية ومن الذى يقوم بمراقبة الدولة فى تصرفاتها ؟ ذلك ما سنتولى الاجابة فى الصفحات التالية من هذا الباب .

الفرع الثانى
فى
نطاق مسئولية الادارة

المشروعية والمناسبة :

يجب ألا نفهم مما سبق أن قلناه فى « نظام الشرعية » أن الإدارة لا يمكنها اتيان أى تصرف بل المقصود هو أن الإدارة عليها ، إذا وجد نص قانونى ، أن تحترم هذا النص ، فان لم يوجد نص قانونى فان للادارة سلطة تقديرية فيما تأتيه من تصرفات ، فمثلا للادارة سلطة البوليس ، أى سلطة العمل على حفظ الأمن والنظام ، وتبعا فحيث لا يوجد نص يحدد الشروط التى تباشر بها الإدارة وظيفتها البوليسية يكون للادارة حق تقدير أنسب الوسائل التى تتخذها للقيام بهذه الوظيفة .

وعلى هذا يجب الحذر من الخلط بين مشروعية ما تأتيه الإدارة من تصرفات وبين مناسبة هذه التصرفات .

فالمشروعية يثور بحثها حيث يكون القانون قد تناول الأمر بتنظيم ما ، ولذا تخضع مراقبة مدى مشروعية التصرفات الإدارية لاشراف القضاء عادة .

أما المناسبة oppurtunité فتكون حيث لا تتقيد حرية الإدارية بأى قيد قانونى اللهم الا أن تهدف فى قرارها لتحقيق الصالح العام .

المسئولية عن أعمال السيادة والمسئولية عن أعمال الإدارة :

سبق أن ذكرنا أن السلطة التنفيذية لها ثلاث وظائف : حكومية وقضائية وإدارية ، ولذا نعود فننبه هنا إلى أن المسئولية التى نناقشها الآن هى مسئولية

السلطة التنفيذية عن أعمالها الإدارية أو مسئولية السلطة التنفيذية عندما تقوم بوظيفتها الإدارية فتسمى بالادارة .

ذلك أن السلطة التنفيذية لا تسأل عن أعمالها الحكومية إذ أن هذه الأعمال تصدر من الدولة بصفتها هيئة سياسية تتمتع بسيادة وتبعا تخرج تصرفاتها فى هذا النطاق عن رقابة المحاكم اطلاقا ولا يجوز للمحاكم أن تتعرض لهـذه التصرفات لا عن طريق الحكم بتعويض ولا عن طريق التأويل أو فحص المشروعية أو الالغاء .

ويلاقى مذهب عدم جواز مسئولية الدولة عن أعمالها المسماة بأعمال السيادة نقدا شديدا فى الوقت الحاضر من كثير من الفقهاء ترتب عليه التضييق من نطاق هذا المذهب إلى حد كبير .

أ — فأصبحت الأعمال التى تعتبر من قبيل السيادة أقل بكثير مما كان عليه الحال فيما سبق ودخلت كثير من التصرفات ، التى كان ينظر إليها على أنها تصرفات حكومية فيما مضى ، دخلت فى مجال التصرفات العادية ، فمثلا المحافظة على الأمن العام إذ صارت تعتبر الآن من قبيل التصرفات الإدارية لا الحكومية .

ب — كذلك يتجه الميل الآن فى كثير من الحالات إلى أن منع القضاء من فحص مدى مشروعية التصرفات الحكومية أو الغائها لا يمنعه فى ذات الوقت من الحكم بالتضمين (أى بالتعويضات) .

قد يقال إن الحكم بالتعويض لا يتسنى الا إذا قام القضاء بفحص مدى مشروعية أعمال السيادة ليصل من ذلك إلى الحكم بالتعويض أو رفض طلب التعويض ، ولكن هذا الاعتراض ليس صحيحا الا بالنسبة للمسئولية الخطئية دون المسئولية المبنية على تحمل التبعة إذ مسئولية الإدارة فى الحالة الأخيرة تقوم على مجرد صلة بين نشاط الحكومة والضرر الذى لحق الفرد

بصرف النظر عما إذا كان هذا النشاط يعتبر خطئا من عدمه (على عكس الأمر فى شروط المسئولية التقصيرية إذ لابد من ثبوت خطأ قبل الإدارة) .

كذلك لا تسأل الدولة عن نشاطها القضائى كقاعدة عامة ، ولما كانت الوظيفة القضائية للدولة لا تدخل فى نطاق بحثنا فاننا لانرى داعيا للدخول فى تفاصيل هذه المسئولية .

أما مسئولية الدولة عن أعمالها الإدارية فقد أحرزت نجاحا كبيرا فى محيط الفقه والقضاء .

أساس المسئولية الإدارية وحدودها :

اختلفت النظريات فى الأساس الذى يجب أن تبنى عليه مسئولية الإدارة عن أعمالها ويمكن أن نجمع أصحاب هذه النظريات فى فريقين :

الفريق الأول هم أصحاب النظرية التقليدية التى تبنى المسئولية على فكرة الخطأ وتبعا فلا يمكن لمن أصابه ضرر من تصرفات الإدارة الحق فى التعويض إلا إذا أثبت الآتى :

١ — وقوع خطأ أو تقصير من جانب الإدارة .

٢ — حصول ضرر له .

٣ — علاقة سببية بين الخطأ والضرر أى أن ما أصابه من ضرر انما حصل بسبب الخطأ أو التقصير المنسوب للادارة .

وهذه هى المسئولية التقصيرية أى المسئولية التى تبنى على قيام تقصير قبل المسئول .

وقيام هذا التقصير قد يقع عبء اثباته على طالب التعويض وقد يفترضه القانون افتراضا لا يقبل اثبات العكس . فمثلا مسئولية الشخص عمن هم فى رعايته تقوم على تقصير قبل الراعى يفترضه القانون افتراضا لا يقبل من

الراعى اثبات عكسه أى اثبات عدم وجوده ، وتبعا فمن يخطىء يقيم التزاما بالمسئولية فى ذمة من يرعاه فى حدود ما نص عليه القانون ، وتقوم هذا الالتزام بطريقة آلية اعمالا لنص القانون فى هذا الخصوص ، ولا يعفى المسئول من المسئولية التقصيرية إلا إذ أثبت القوة القاهرة أو خطأ الغير .

أما الفريق الثانى فلا يقيم مسئولية الدولة على الخطأ بل يقيمها على الضرر ، وتبعا يكفى لكى تسأل الدولة عن نشاطها توافر الشروط الآتية :

١ - وقوع ضرر من نوع معين للفرد (أى ضرر مباشر محقق خاص استثنائى) .

٢ - وجود صلة بين الضرر وبين نشاط الإدارة ، أى أن هذا الضرر حصل بسبب موقف الإدارة .

وعلى هذا فلا يلزم أن يكون موقف الإدارة خطأ أو تقصيرا بل قد يكون لا غبار عليه ولكنها تعوض عنه ما دام قد ترتب عليه ضرر للغير . وهذه هى نظرية تحمل التبعة التى يعللها أصحابها بأن الغرم بالغنم ، فكما أن الإدارة تستفيد من جزاء السماح لها باتيان تصرفات معينة فيجب أن تتحمل مسئولية مباشرة هذه التصرفات .

ولكن الميل الأغلب لازال يتجه إلى الآن لتغليب نظرية المسئولية التقصيرية على نظرية تحمل التبعة ، ولذا فان النظرية الأخيرة لا يؤخذ بها الا فى أحوال استثنائية وعادة بناء على نص تشريعى صريح ، ويمكن أن نضرب مثلا للنص التشريعى الصريح الذى يقيم مسئولية الإدارة على أساس نظرية تحمل التبعة بالمادتين ٢٤ ، ٢٥ من الدستور المصرى الجديد .

وتنص أولاهما على أن « تكفل الدولة ، وفقا للقانون ، تعويض المصابين بأضرار الحرب » ...

وتنص الثانية على أن « تكفل الدولة ، وفقا للقانون ، تعويض المصابين بسبب تأدية واجباتهم العسكرية » .

فطبقا للنصين السالفين يقع التزام على الدولة بتعويض المصابين بأضرار الحرب أو بسبب تأدية واجباتهم العسكرية سواء كان ذلك نتيجة خطأ من الدولة أم لا ، وكل ما هنالك أن قواعد منح هذا التعويض يحددها القانون ، وهذا يعنى أن مسئولية الدولة فى هذه الحالة تفسرها نظرية تحمل التبعة .

وتطبيقا لما أسلفناه لو افترضنا جدلا أن هزة أرضية مفاجئة وقعت فترتب عليها انفجار فى أحد المناجم التى تستغلها الإدارة لأغراض علمية مثلا وتوفى بسبب ذلك الانفجار عدد من العمال فان الإدارة لا تسأل طبقا للنظرية الأولى ولكنها تسأل وفقا للنظرية الثانية .

ومن أمثلة أحكام القضاء التى أقامت مسئولية الإدارة نذكر حكما لمجلس الدولة الفرنسى فى ٢٤ /٦ /١٩٤٩ قضى بتعويض لورثة شخص قتل أثناء مطاردة رجال البوليس لأحد المجرمين وبسبب هذه المطاردة ، وقد بنى الحكم على أن الأضرار التى لحقت بالشخص المتوفى تجاوزت فى خطورتها ومداها الأعباء التى يمكن أن يتحملها الأفراد فى مقابل المزايا التى تنجم من قيام مرفق البوليس .

ولما كانت الإدارة شخصا معنويا يباشر أعماله عن طريق موظفيه فمن الطبيعى أن تسأل الإدارة عن أخطاء هؤلاء الموظفين ، وانما يجب أن نميز فى هذه المسئولية بين الخطأ الذى يرتكبه الموظف بصفته الشخصية فيسأل عنه وحده (لأنه يعتبر هنا كأى فرد عادى) وبين الخطأ الذى يرتكبه الموظف أثناء قيامه بأعباء وظيفته أو بسببها فيسأل عنه مع جهة الإدارة بالتضامن .

وتبعا فالموظف الذى يتشاجر مع بقال أثناء شرائه لحاجاته الخاصة انما يسأل هو وحده عن هذه المشاجرة بينما لو حصلت هذه المشاجرة بينهما بسبب استخراج البقال لرخصة محله مثلا لصح أن تثير مسئولية الإدارة .

وكان الفقه والقضاء الإدارى يميز ، فى خصوص الخطأ الذى يحصل أثناء الوظيفة أو بسببها ، بين الخطأ الذى يرجع إلى اهمال الموظف شخصيا والخطأ الذى يقع بسبب تنظيم المرفق ذاته ، فيقيم مسئولية الإدارة فى الحالة الثانية دون الأولى ، ولكنه بدأ يتنحى عن هذه التفرقة وأصبحت الإدارة تسأل عما يصيب الأفراد من اضرار بسبب أخطاء الموظفين سواء كان هذا الخطاء شخصيا أو مصلحيا لأن قواعد المسئولية انما وضعت لحماية الفرد من نتائج خطأ الموظف دون اعتبار لنوع هذا الخطأ ما دام قد وقع بسبب قيام المرفق بنشاطه . ولا فرق بين الحالتين الا فى علاقة الإدارة بموظفيها إذ يجوز للادارة فى حالة ما إذا تحملت تعويضا بسبب خطاء الموظف الشخصى أن ترجع على هذا الموظف بما تكلفته بسببه .

وعلى هذا إذا فرضنا أن سائق قطار أهمل فى عمله فوقعت حادثة لركاب القطار يكون لهم حق مطالبة الدولة بالتعويض عما لحقهم بسبب هذا الاهمال ، ولكن نظرا لأن المسئولية هنا عن خطأ شخصى فان للادارة أن ترجع على السائق بنصيبه فى التعويض الذى حكم عليها به .

أما إذا كانت الإدارة تملك معملا للتجارب وسط مساكن ثم احترق أحد المنازل المجاورة بسبب اجراء تجربة تمت دون اهمال فان الإدارة تعوض المضرور دون أن يكون لها مطالبة موظفيها بشىء لأن المسئولية هنا خطأ مصلحى .

على أنه يجب ألا يفهم مما سبق ذكره أن كل ضرر ، مهما كان ، يعطى للمضرور حق مطالبة الإدارة بتعويضه إذ لابد من توافر شروط خاصة حتى يصلح الضرر الناجم من نشاط الإدارة لأن يكون سببا فى التزامها بالمسئولية ، فيجب أن يكون هذا الضرر :

١ — مؤكدا ، وتبعا فلا تسأل الإدارة عن تعويض الضرر الاحتمالى .

٢ ــ مباشرا ، وتقدير ما إذا كان الضرر مباشر أم غير مباشر مسألة وقائع ، ولذا لو فرضنا أن سيارة حكومية اصطدمت بسيارة خاصة فأصاب السيارة الخاصة عطب استلزم وضعها مؤقتا فى جراج فسرقت منه فان صاحب السيارة الخاصة لا يمكنه أن يطالب الادارة بتعويضه عن السرقة لأن السرقة ضرر غير مباشر .

٣ ــ خاصا ، أى وصل إلى درجة معينة من الخطورة لأن الأضرار التافهة التى تصيب الأفراد بسبب نشاط الإدارة يجب عليهم تحملها باعتبارها من قبل الأعباء العامة التى يلتزمون بتحملها (كالضرر الذى يصيب الأفرادأ من جراء المرور فى شارع مثلا بسبب اصلاحات تستغرق وقتا قصير أثناء مرور موكب رسمى) .

وكان هذا الشرط هو حجة القضاء الإدارى خلال حقبة طويلة من الزمن فى رفض دعاوى التعويض التى تبنى على ما يصيب الأفراد من جراء صدور بعض اللوائح الإدارية إذ كان يرى أن هذا الضرر ليس هو الضرر الخاص المتطلب بل هو ما يجب على الأفراد تحمله ، ولكن مجلس الدولة الفرنسى غير هذا الاتجاه بحكمه الصادر فى ١٤ /١ /١٩٣٨ والذى قرر لشركة منتجات ألبان خاصة اسمها la Fleurette حقها فى التعويض على أساس أنه قد أصبح مستحيلا عليها الاستمرار فى مزاولة نشاطها بسبب صدور قرار معين .

طرق الرقابة على تصرفات الإدارة :

تبين مما سبق أن الإدارة ليست مطلقة الحرية تتصرف كما تشاء بل هناك حدود يجب أن تراعيها الإدارة فى تصرفاتها حماية لحريات الأفراد مع عدم اعجاز الإدارة عن العمل ، وهناك طرق لمراقبة الإدارة فى مراعاتها لهذه الحدود .

ويمكن أن نجمل هذه الرقابة فى أنها قد تكون إدارية أو برلمانية أو قضائية :

١ — والرقابة الإدارية رقابة ذاتية لأن الإدارة هى التى تراقب نفسها بنفسها بما لكبار الموظفين من اشراف وسلطة رئاسية على صغار الموظفين يحافظون بها على حسن سير المصالح وسمعة الإدارة وضمان نزاهة الموظفين وكفاءتهم.

٢ — ويقصد بالرقابة البرلمانية أن الوزير يسأل سياسيا أمام البرلمان ، ونظر لأن الوزير هو الرئيس الأعلى لوزارته فان البرلمان يمكن أن يبسط رقابته على الوزارة عن طريق مراقبته لأعمال الوزير ، وقد قرر الدستور الجديد هذا النوع من الرقابة فى المادة ١١٣ / ١ بقوله : « إذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء يوجب عليه اعتزال الوزارة » .

٣ — أما الرقابة القضائية فعلى أنواع :

فقد يباشرها القضاء الجنائى بتوقيع العقوبات على الموظفين الإداريين الذين يخرجون على حدود اختصاصاتهم ، ومثل ذلك المواد ١٢٦ — ١٣٢ من قانون العقوبات المصرى وهى تعتبر أن سوء معاملة الموظفين لأفراد الناس واستعمال وسائل الاكراه معهم جريمة يعاقب عليها مرتكبها (كما تحمى هؤلاء الموظفين كذلك من تعدى الأفراد عليهم) وقد يباشرها القضاء العادى خصوصا فى البلاد التى لا تأخذ بنظام القضاء الإدارى .

وقد يباشرها القضاء الإدارى ، وفى الحالتين (العادى والإدارى) تكون صورة هذه الرقابة بالنسبة (للأعمال الإدارية) أما بالتضامن أى الزام الإدارة بدفع مبلغ من المال تعويضا عما لحق الفرد من أضرار بسبب نشاط الإدارة ، وأما بالالغاء أى الحكم بالغاء القرار الذى أصدرته الإدارة مخالفا للقوانين وهو ما يعتبر نتيجة منطقية للأخذ بنظام الشرعية الذى أسلفنا الكلام عنه ، والدفع بعدم الشرعية l'exception d'illigalité أى الدفع بعدم قانونية الأوامر والقرارات التى تصدرها السلطة الإدارية .

ونظرا لأن القضاء الإدارى هو عادة الجهة التى تحمى الأفراد ضد تعسف الإدارة أو أخطائها وأكثرها قربا من متناول الأفراد فاننا نعرج عليه بكلمة فيما يلى :

الفرع الثالث
فى
القضاء الادارى

معنى القضاء الإدارى :

يقصد بالقضاء الإدارى مجموعة المحاكم التى يوجد على رأسها مجلس الدولة والتى تملك الفصل فى معظم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية .

والقضاء الإدارى بهذا المعنى يقابل القضاء العادى أى مجموعة المحاكم التى تخضع لاشراف محكمة النقض والذى يعتبر هو جهة الاختصاص القضائى العامة فلا يخرج من اختصاصه الا ما نص على اختصاص جهة أخرى بالفصل فيه ، ولذا توجد بعض منازعات ذات طبيعة إدارية يمكن أن تنظر أمام القضاء العادى .

كيف نشأ القضاء الإدارى :

يرجع الفضل فى اقامة القضاء الإدارى إلى فرنسا فهى التى أوجدت هذا النوع من القضاء وعنها أخذت بلاد أخرى ومنها مصر .

ذلك أن فرنسا عندما قامت بثورتها الكبرى من أجل الحرية كانت متأثرة إلى حد كبير بنظرية مونتسكيو عن الفصل بين السلطات فقامت بتطبيقها فى نظمها تطبيقا واسعا ، وقد ترتب على تطبيق هذه النظرية أن فصلت فرنسا بين الإدارة والقضاء وحرمت القضاء من أن يتدخل فى شئون الإدارة وأبعدت من اختصاصه النظر فى المنازعات الإدارية ، وزكى هذا الوضع ما عانته فرنسا فيما سبق من تاريخها على الثورة من عنت الجهات

القضائية وتعسفها خصوصا من برلماناتها التى كانت تباشر اختصاصا قضائيا واسعا .

ولذا فان أول طور مرت به فرنسا فى سبيل الوصول إلى القضاء الإدارى بالمعنى الحالى كان يمنح الاختصاص بالنظر فى المنازعات الإدارية والفصل فيها إلى الادارة بذاتها ، أى أن الإدارة كانت تقوم بمهمة القاضى الإدارى فى شئون نفسها فى أول مراحل الثورة وهو ما كان يسمى بنظام الإدارة القاضى administration - juge .

ولم يكن هناك مبرر من الناحية النظرية ، على أساس نظرية الفصل بين السلطات ، لأن ينشأ قضاء إدارى ولكن الذى أدى إلى ذلك هو التطور العملى الذى مرت به فكرة الإدارة القاضى فى فرنسا .

ذلك أن نابليون الأول رأى أن يقيم بجانبه مجلسا استشاريا إداريا يهتدى برأيه عند الفصل فى المنازعات الإدارية ذات الصبغة القانونية ، فكان هذا المجلس ، الذى أراد به نابليون أن يكون أداة طيعة فى يد الحاكم ، هو نواة مجلس الدولة الحالى الذى يعتبر الآن خير حماية للأفراد ضد هذا الحاكم ودعامة من الدعامات القوية للحد من تعسف الحكام ، والذى حصل أن منح هذا المجلس فيما بعد اختصاصات قضائية بالنسبة لبعض المنازعات الإدارية وذلك عن طريق التفويض ، ثم انتهى إلى أن أصبح قضاء حقيقيا بالمعنى الصحيح قام بدور رئيسى فى بناء القانون الإدارى وبذا انتقل نهائيا الاختصاص بالفصل فى المنازعات من الإدارة القضائية إلى القضاء الإدارى .

مبررات بقاء القضاء الإدارى :

لم تعد الأسباب التى دعت إلى الأخذ بنظام القضاء الإدارى أولاذات أهمية الآن ، فنظرية الفصل بين السلطات لا تستلزم حتما ضرورة قيام مثل هذا النظام والمثل العملى الذى يؤكد صحة ما تقول هو النظام الانجلو سكسونى

الذى يأخذ بنظرية الفصل بين السلطات ولكنه لا يعرف القضاء الإدارى حتى الآن ، ثم أن نشوء القضاء الإدارى فى فرنسا لم يكن نتيجة مباشرة للأخذ بهذه النظرية وانما كان ثمرة تطور تطبيق هذه النظرية فى فرنسا لأسباب كانت خاصة بالمجتمع الفرنسى كما رأينا .

كذلك لم يعد هناك مبرر للخوف من التعسف البرلمانى بعد أن وصل العالم إلى ما وصل إليه من استقرار دستورى .

كما أنه لا يمكن أن ندافع اليوم عن فكرة نابليون التى كان يهدف إليها من وراء انشاء المجلس الاستشارى الإدارى وهى خلق قضاء إدارى يحابى جهة الإدارة .

فما الذى يبرر الابقاء على هذا النظام إلى وقتنا هذا بعد أن أصبحت كل الأسباب التى بررت قيامه فى ذمة التاريخ ؟ .

يبدو لنا أن هذا يرجع إلى ظاهرة تقليدية فى العلوم الاجتماعية لاحظها رالناو Ralhenau عندما قال إن النظم تغير فحواها ، مع احتفاظها بأسمائها وخصائصها الأساسية ، لتبقى على وجودها أو كما يقولون إن الأداة تخلق الوظيفة .

ولعل أول أسباب التمسك بالقضاء الإدارى هو أن هذا القضاء أصبح وسيلة أساسية فى خلق المبادىء القانونية التى تحكم نشاط الإدارة بسبب عدم وجود تقنين إدارى بالمعنى الصحيح .

قد يقال بأن المحاكم العادية يمكنها أن تقوم بهذه المهمة ولكن يعترض على ذلك بأن مبادىء القانون الإدارى تختلف عن مبادىء القانون الخاص ، كما سبق ايضاحه ، وتبعا فاننا لو منحنا القضاء العادى اختصاص الفصل فى المنازعات الإدارية لكان على هذا القضاء أن يدرس المبادىء التى سبق أن استقرت فى القانون الإدارى عن طريق القضاء الإدارى وهذا يقتضى

مجهودا قد لا يكون سهلا ، ثم انه يتطلب من هذا القضاء أن يستمر فى المحافظة على مميزات القانون الإدارى وهذا يستلزم تخصصا ليس القضاء العادى مؤهلا له دائما .

وعلى هذا فان القضاء الإدارى يبرر الآن سبب وجوده بما له من أهمية نظرية ، بل أن القضاء الإدارى له مبرر آخر أيضا من الناحية العلمية ذلك أن هذا القضاء ليس هو ميزة لصالح الإدارة فحسب بل هو أولا وقبل كل شيء ضمان لحرية الأفراد فى علاقاتهم المختلفة بالإدارة بطريقة أكثر سهولة وقوة من القضاء العادى .

ولذا نخلص مما سبق إلى أن بقاء القضاء الإدارى يرجع إلى حسن تنسيق العمل القضائى فى الدولة بين نوعين من القضاء (هما العادى والإدارى) كل منهما يتخصص فى عمله فيحسن القيام به على نحو أفضل (ولذا تنظم بعض البلاد التى تأخذ بالنظامين القضائيين طرقا للفصل فى التنازع على الاختصاص بين هذين النظامين) .

ولما كانت مصر من بين البلاد التى أخذت بنظام القضاء الإدارى بجانب القضاء العادى فاننا نرى تخصيص مبحث للقضاء الإدارى المصرى من حيث هو وسيلة لرقابة أعمال الإدارة .

الفرع الرابع
فى
مجلس الدولة المصرى

تعريف وتمهيد :

مجلس الدولة كما يدل عليه اسمه هو الهيئة العليا فى الدولة المنوط بها اشاعة العدالة ورفع المظالم التى تقع على الأفراد بسبب تصرفات الإدارة ، والتى تهدى هذه الإدارة فيما تباشره من نشاط .

وقيام هيئة هذه مهمتها ليست فكرة جديدة على مصر من حيث موضوعها.

فقد كان فرعون يجلس عادة للقضاء إذا شكى إليه أحد الرعايا من الحكام المعينين من قبل فرعون وطلب إليه التدخل فى الشكوى .

كما كان مرجع النظم القضائية فى عهد البطالسة ثم الرومان هو مجموعة بوخوريس المعدلة بمجموعة أمازيس والتى تسمح للأهالى بالتظلم من الجور الذى ينالهم من حكام المقاطعات .

وكانت مجموعة البطريرك غبريال بن تريك هى عماد القوانين الكنسية التى طبقها الأقباط فى مصر ، والمستقرىء لهذه المجموعة يلمس اتجاه روحها إلى فكرة مجلس الدولة .

ولما دخل العرب مصر أدخل عمرو بن العاص نظام القضاء الاسلامى فيها ومن بينه اقامة محكمة للمظالم كانت تنظر فى ظلامات الأفراد من حيف الحكام فى الجباية وغيرها .

وقد جرت عادة معظم خلفاء الدولتين الأموية والعباسية على الجلوس للفصل فى ظلامات رعاياهم من الحكام وكان أول من أفرد يوما لهذه الظلامات هو عبد الملك بن مروان (٦٨٥ — ٧٠٥) .

وقد فكر أولو الأمر فى مصر ، سنة ١٨٧٩ ، فى انشاء مجلس للدولة على غرار مجلس الدولة الفرنسى فصدر الأمر العالى الرقيم ٢٣ /٤ /١٨٧٩ بتنظيم هذا المجلس ، وقد نصت مادته الثامنة على أن « يؤخذ رأى مجلس الدولة فى جميع مشروعات القوانين الواجب تقديمها من نظارنا إلى مجلس شورى النواب والتصديق عليها منا .

ويعـد مشروعات القوانين التى تطلب إليه الحكومة اعدادها وكذلك لوائح الإدارة العمومية .

ويبدى رأيه فى المسائل القانونية والمسائل المتصلة بالمصلحة العامة التى يحيلها إليه مجلس نظارنا لبحثها » .

وأضافت م ٩ من الأمر لاختصاص المجلس أن « يفصل مجلس الدولة بناء على طلبنا أو طلب نظارنا فى جميع المنازعات التى تنشأ بينهم : —

أولا : فيما يتعلق باختصاصات كل منهم بمقتضى القوانين واللوائح .

ثانيا : فيما يتعلق بتطبيق القوانين ، ويبدى رأيه فى جمبع المسائل التى يحيلها إليه نظارنا ، كما ينظر فى تصرفات الموظفين التى يطلب إليه فحصها » .

وجعلت المادة العاشرة لهذا المجلس أن يفصل « بصفة انتهائية فى المنازعات الإدارية » .

وقررت المادة ١١ أنه « للنظر فى أية مادة تحال إلى مجلس الدولة ولا تكون مشتملة على انزاع يشكل الرئيس لجنة من ثلاثة أعضاء : اثنين من المستشارين والثالث من نواب العرائض يكلفون بفحصها واعداد تقرير عنها .

وتعين كل لجنة مقررا من بين أعضائها » .

ولكن هذا الأمر الذى صدر بناء على اقتراح شريف باشا لم ير نور الحياة ولم يقيض الله لهذا المجلس أن يولد لأسباب مالية حالت دون تنفيذه .

وفى سنة ١٨٨٣ عرض أمره مرة أخرى على بساط البحث بمناسبة وضع القوانين النظامية الخاصة بمجلس شورى القوانين ومجالس المديريات ولكن رؤى وقتئذ الاكتفاء بانشاء قسمين منه هما قسم التشريع وقسم الإدارة ، الأول لاعداد مشروعات القوانين واللوائح والثانى يفتى الإدارة فى شئونها المختلفة من الناحية القانونية .

ومع ذلك لم يتم انشاء هذين القسمين إذ ارتطما بصخرة السياسية العامة فى مصر عندئذ فصدر أمر عال فى ١٣—٢—١٨٨٤ عهد بمهمة قسم التشريع لأحد أعضاء لجنة قضايا الحكومة ، وقد اقتضى عظم المهمة اعادة تنظيم أقسام الحكومة وانشاء اللجنة الاستشارية والتشريعية .

وهكذا كان أول ما استقر فى مصر من هيئات مجلس الدولة هما قسما التشريع والإدارة ، وظلت الحال بين الجزر والمد والاقتراحات والمشروعات إلى أن كانت سنة ١٩٤٦ إذ صدر قانون بانشاء مجلس الدولة الحالى ، وقد تناولت يد التعديل هذا القانون بالتغيير والتبديل وآخرها هو القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ .

كما صدر القانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٤٦ بانشاء إدارة قضايا الحكومة لتنوب عن الحكومة والمصالح العمومية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التى خولها القانون اختصاصا قضائيا .

نبذة عن مجلس الدولة المصرى الحالى:

تنص المادة الأولى من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ على أن « يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برياسة مجلس الوزراء » .

ويرأس المجلس رئيس يعين بقرار من مجلس الوزراء بعد موافقة الجمعية العمومية لمجلس الدولة .

ويكون لهذا الرئيس الاشراف على أعمال المجلس جميعها واقسامه المختلفة ، ويرأس الجمعية العمومية للمجلس وكذلك المحكمة الإدارية العليا ، وله أن يقدم كل ثلاثة شهور تقريرا إلى مجلس الوزراء بما استظهره من نقص أو غموض فى التشريعات أو اساءة استعمال الإدارة لسلطتها حتى يمكن لمجلس الوزراء تلافى هذه العيوب .

ويعاون رئيس المجلس سكرتير عام من درجة مستشار مساعد له سلطة وكيل الوزارة أو رئيس المصلحة بالنسبة للموظفين والمستخدمين الإداريين والكتابيين بالمجلس ، ويرأس المكتب الفنى .

وبجانب الرئيس يوجد وكيلا للمجلس أحدهما للمحكمة ويرأس محكمة القضاء الإدارى ، والآخر للقسم الاستشارى وهو يحل محل الرئيس فيما يتعلق بأعمال هذا القسم .

والوكلاء المساعدون ، ويقوم الوكيل المساعد مقام الرئيس والوكيل المختص .

والمستشارون وهم يتولون العمل فى القسم القضائى والقسم الاستشارى يعاونهم باقى أعضاء المجلس وهم المستشارون المساعدون والنواب المساعدون .

ويتكون المجلس من قسمين :

أ ـ **القسم القضائى :** ويؤلف من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية وهيئة مفوضى الدولة .

وقد اتبع القانون المصرى فى تحديد الاختصاص القضائى لمجلس الدولة طريقة التحديد على سبيل الحصر ، أى ذكر المنازعات التى يختص القضاء الإدارى بنظرها وذلك على سبيل الحصر وما عدا هذه المنازعات يكون من اختصاص القضاء العادى .

وتختص المحاكم الإدارية العليا بالفصل فى الطعون التى ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية إذا كان الطعن مبنيا على مخالفة القانون أو الخطأ فى تطبيقه أو تأويله أو مخالفة حكم سابق حائز لقوة الشيء المحكوم فيه ، فمهمتها إذن هى كما قالت المذكرة الايضاحية « القول الفصل فى فهم القانون الإدارى وتأصيله وتنسيق مبادئه واستقرارها ومنع تناقض الأحكام » .

أما محكمة القضاء الإدارى فتختص وحدها بالفصل نهائيا فى المسائل الآتية :

١ — الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الاقليمية والبلدية .

٢ — الطلبات التى يقدمها الأفراد أو الهيئات بالغاء القرارات الإدارية النهائية والقرارات الإدارية النهائية الصادرة من جهة لها اختصاص قضائى عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم فى منازعات العمل ومن لجان قيد المحامين وقبولهم وتأديبهم .

٣ — الطلبات الخاصة بالموظفين الداخلين فى الهيئة من الفئة العالية أو بالضباط وبورثتهم فيما يتعلق بالآتى :

أ — المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت .

ب — الطعن فى القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين فى الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات .

جـ — الغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية

د — الغاء القرارات الإدارية الصادرة باحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبى .

ويشترط فى الطلبات الواردة فى البند الثانى والثالث ب ، جـ ، د أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتأويلها أو اساءة استعمال السلطة .

٤ — طلبات التعويض عن القرارات الواردة فى البنود السابقة . وتختص المحاكم الادارية وحدها بالفصل نهائيا فى الطلبات الواردة فى البند الثالث السالف والتعويض عنها إذا تعلقت بالموظفين العموميين ممن عدا من سبق ذكرهم فى اختصاص محكمة القضاء الإدارى .

وتشترك محكمة القضاء الإدارى والمحاكم الإدارية فى الاختصاص بنظر الطعون فى القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية فى منازعات الضرائب والرسوم على النحو الذى لا يجافى قانون الالتزامات الإدارية عند صدوره ، والمنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأى عقد إدارى آخر .

وتنص م ٥ من القانون على أن « يكون مقر المحاكم الإدارية فى القاهرة والاسكندرية ، ويجوز انشاء محاكم إدارية فى المحافظات الأخرى والمديريات بقرار من مجلس الوزراء » ، كما تقرر م ٦ أن « يكون لكل وزارة أو مصلحة عامة أو أكثر محكمة إدارية يعين عددها وتحدد دائرة اختصاص كل منها بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة».

وهكذا يكون المشرع قد عالج مشكلتى الضغط المتزايد على القضاء الإدارى وبعد المتقاضين عن المحاكم معالجة جزئية بما رسمه للمحاكم الإدارية من نظام .

ويجب ملاحظة أمرين فيما سلف :

١ — يعتبر فى حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

٢ — يمتنع على مجلس الدولة الفصل فى الطلبات المتعلقة بالسيادة .

أما هيئة المفوضين فيجب أن نراعى أنها لا تمثل الحكومة فى الحقيقة وانما وظيفتها هى القيام بالدفاع عن القانون والصالح العام وفقا لما يوحى به ضمير المفوض ، وتختص هذه الهيئة بالآتى :

أ — الطعن فى الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا سواء بناء على طلب ذوى الشأن أم من تلقاء نفس رئيس الهيئة .

ب — تسوية النزاع بين طرفيه (بالنسبة لما يرفع لمحكمة القضاء الإدارى أو المحاكم الإدارية) على أساس المبادىء القانونية التى يثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ، وذلك خلال أجل يحدده المفوض فان تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع .

جـ — تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة وايداع تقرير فيها يحدد الوقائع والمسائل القانونية مثار النزاع ورأى المفوض مسببا .

د — عرض ملف الدعوى على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التى تنظر فيها .

هـ — الفصل فى طلبات الاعفاء من الرسوم القضائية .

و — الاشتراك فى الجمعيات العمومية للمحاكم .

تلخيص :

مما سبق يمكن أن نقسم القضايا التى يختص مجلس الدولة بنظرها تقسيما عاما إلى نوعين :

أ — قضاء الاعفاء : حيث تتجاوز السلطة العامة اختصاصاتها فتكون قراراتها معيبة لعدم مشروعيتها ، وعندئذ يكون من حق الفرد أن يرفع دعوى بالغاء هذا القرار ، ولذا فان الدعوى تنصب فى حقيقتها على القرار المشوب أكثر منها كخصومة بين الفرد والإدارة ، وهذا هو ما يفسر قول الفقهاء بأن دعوى الالغاء ليست دعوى بين خصوم ولكنها دعوى ضد قرار . وإذا ما تحقق للقاضى عدم مشروعية القرار يصدر حكما بالغائه يعتبر فى الواقع بمثابة اعدام لهذا القرار ، ولذا فان حجية الالغاء لا تقتصر على النزاع الذى رفعت بشأنه الدعوى بل تسرى فى مواجهة الكافة كقاعدة

عامة ويجوز لكل فرد خلاف رافع الدعوى أن يحتج بحكم الالغاء فى مواجهة الإدارة .

٢ — قضاء التعويض : وذلك عندما يصدر من الادارة عمل من الأعمال التى تمس مركزا قانونيا لأحد الأشخاص لأن هذا يعد اعتداء على حق الشخص ، فاذا ما ثبت للقاضى هذا الاعتداء يصدر حكما بتعويضه أما تعويضا عينيا en nature أو بمقابل par equivalent ، ولكن حجية هذا الحكم نسبية اذ تقتصر على طرفى النزاع ، ولذا يجوزلمن لم يكن طرفا فى النزاع أن يحتج بهذا الحكم . بل ان الحكم لا يعتبر حجة بين طرفى النزاع فيما يتعدى نطاق وقائع هذا النزاع (بيد أنه إذا تضمن مبدأ قانونيا فقد يعاون فى تكوين قاعدة قانونية إدارية) .

ب — القسم الاستشارى للفتوى والتشريع : ومهمة هذا القسم هى المهمة التى أنشىء من أجلها مجلس الدولة الفرنسى أصلا ، وتشمل الآن الافتاء والصياغة والاعداد ، ويتكون من إدارات لرياسة مجلس الوزراء والوزارات والمصالح ومن لجان تجمع رؤساء للادارات ذات الاختصاصات المتجانسة تحت رئاسة وكيل مساعد ومن جميعة عمومية تشكل من وكيل المجلس والوكلاء المساعدين لهذا القسم ورؤساء الإدارات .

وتختص الإدارات :

١ — بابداء الرأى فى المسائل التى يطلب الرأى فيها ولا يجوز لأية وزارة أو مصلحة أن تبرم أو تقبل أن تجيز أى عقد أو صلح أو تحكيم أو أن تنفذ قرار محكمين فى مادة تزيد قيمتها على خمسة آلاف جنيه الا بعد استفتاء الإدارة المختصة .

٢ — بصياغة مشروعات القوانين عدا ما كان منها خاصا بميزانية الدولة أو بفتح اعتمادات وكذلك بصياغة مشروعات اللوائح والقرارات

التنفيذية للقوانين والمراسيم وقرارات مجلس الوزراء ذات الصفة التشريعية .

وتختص اللجنة بالنظر فيما يحيله إليها رئيس الإدارة من مسائل لأهميتها وعليه أن يحيل إليها المسائل الآتية : —

١ — كل التزام موضوعه مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة .

٢ — صفقات التوريد والأشغال العامة وعلى وجه العموم كل عقد يرتب حقوقا أو التزامات مالية إذا زادت عن خمسين ألف جنيه .

٣ — الترخيص فى تأسيس الشركات التى ينص القانون على أن يكون انشاؤها بقرار من مجلس الوزراء .

٤ — المسائل التى يرى فيها أحد المستشارين رأيا يخالف فتوى صدرت من احدى إدارات القسم الاستشارى أو لجانه .

٥ — مشروعات القوانين والقرارات التنفيذية لتتولى مراجعة صياغتها .

وتختص الجمعية العمومية بابداء الرأى مسببا فى :

١ — المسائل الدولية والدستورية والتشريعية وغيرها من المسائل القانونية التى تحال إليها بسبب أهميتها .

٢ — المسائل التى ترى فيها احدى اللجان رأيا يخالف فتوى صدرت من لجنة أخرى أو من الجمعية العمومية .

٣ — المنازعات التى تنشأ بين الوزارات والمصالح العامة والهيئات الاقليمية والبلدية .

٤ — مراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات التنفيذية التى تتولى اللجان صياغتها وترى احالتها إلى الجمعية لأهميتها ، والتشريعات التفسيرية التى يصدر بها قرار من مجلس الوزراء أو غيره من الهيئات التى يخوله القانون فيها هذا الحق .

حاشية :

تولى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بيان الاجراءات التى تتبع فيما يتعلق بالدعاوى التى ترفع إلى مجلس الدولة وخصص لذلك الفصل الثالث من الباب الأول منه ، كما تكلم فى بابه الرابع عن نظام أعضاء مجلس الدولة وموظفيه ، وتضمن بابه الخامس أحكاما وقتية ، وصدر قرار مجلس الوزراء باللائحة الداخلية للمجلس وذلك فى ١٢/٤/١٩٥٥ .

ولما كنا قد تعرضنا لمجلس الدولة ونحن بصدد الكلام عن مسئولية الإدارة — فلم من ذلك إلى دراسته دراسة تفصيلية — لذا نكتفى بما سبق إيراده ونحيل الراغب فى الاستزادة إلى القانون واللائحة سالفى الذكر .

محتويات الكتاب

فصل تمهيدى

الفصل الأول

صفحة


الفصل الثانى

صفحة

الفصل الخامس

فى مسئولية الإدارة

مطبعة معهد دون بوسكو
تليفون ٢٧٥٩٣ بالإسكندرية


Bibliotheca Alexandrina
1523090